

# EL COSTO DE NO EXPLORAR



**LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA,**  
**Citante**

**PRÓLOGO**  
**Carlos Caballero Argáez**  
Ministro de Minas y Energía

**Ministerio de Minas y Energía**  
**BIBLIOTECA**



DEBATE  
PETROLERO COLOMBIANO

---

EL COSTO DE  
NO EXPLORAR

---

*LUIS ALFREDO COLMENARES CHIA,  
CITANTE*

BOGOTÁ, 2000

EL COSTO DE NO EXPLORAR  
© 2000 – LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA, CITANTE

Primera edición: mayo del 2000

ISBN: 958-33-1465-X

Derechos reservados conforme la ley.  
Los textos pueden ser reproducidos total  
o parcialmente citando la fuente.

Diseño, diagramación y artes  
**Gráficas Ámbar**  
Teléfono: 548 6089  
Telefax: 263 1877  
Bogotá, D.C.

Impresión  
**Quebecor Impreandes Ltda.**  
Teléfonos: (091) 368 2631 – 368 1355  
Bogotá, D. C.



## **PARTICIPANTES EN EL DEBATE**

Luis Carlos Valenzuela Delgado,	<i>Ministro de Minas y Energía</i>
Carlos Rodado Noriega,	<i>Presidente de Ecopetrol</i>
Luis Alfredo Colmenares Chía,	<i>Representante citante</i>
Enrique Amorocho,	<i>Presidente de Ecopetrol (saliente)</i>
Honorables Representantes	<i>Comisión V de la Cámara</i>
Hernando Hernández,	<i>Presidente de la USO</i>
Alejandro Martínez,	<i>Presidente Asoc. Col. del Petróleo</i>
Parmenio Cuéllar,	<i>Director Fendipetróleo</i>

Gobernadores de Casanare, Arauca y Meta

Miembros Junta Directiva de Ecopetrol

3382  
Q286:  
Fj 1

## CONTENIDO

---

PRÓLOGO: A RECUPERAR EL TIEMPO PERDIDO . . . . .	9
PRESENTACIÓN . . . . .	17
INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ESTE DEBATE? . . . . .	19
I. DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN V DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES . . . . .	39
II. LA DISCUSIÓN EN BARRANCABERMEJA . . . . .	97
III. POSICIONES DE LA INSURGENCIA SOBRE EL TEMA PETROLERO . . . . .	133
IV. UN AÑO DESPUÉS. SEGUNDA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN V DE LA CÁMARA . . . . .	143
V. RESPUESTAS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE ECOPEPETROL SOBRE COMBUSTIBLES . . . . .	195
VI. DECISIONES DEL PLAN DE DESARROLLO . . . . .	209



VII SUSTENTACIÓN DEL MINISTERIO DE MINAS	
SOBRE LA NUEVA POLÍTICA PETROLERA . . . . .	213
ANEXOS:	
CONCLUSIONES SOBRE LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO . . . . .	237
PROYECTO DE LEY No. 165 DE 1999, CÁMARA . . . . .	251

# PRÓLOGO

## A RECUPERAR EL TIEMPO PERDIDO

---



CARLOS CABALLERO ARGÁEZ  
*Ministro de Minas y Energía*  
Marzo 2000

**N**o sé si con sentido premonitorio o sin siquiera pasarle por la mente la posibilidad de que al cabo de un par de meses se me designara Ministro de Minas y Energía, el representante Luis Alfredo Colmenares me solicitó el año pasado que le escribiera



unas líneas para ser incluidas en *El Costo de no Explorar*. El libro se refiere al debate que sobre el tema petrolero inició el representante Colmenares en 1998 y que ha servido para alertar a la opinión pública colombiana sobre el riesgo enorme de que Colombia pierda la autosuficiencia petrolera en el año 2004, como lo indican las proyecciones de demanda y producción que han venido elaborándose en el país.

Sin conocer personalmente al Representante Colmenares deseché la idea de escribir un artículo sobre el tema, que me hubiera exigido una sustancial dedicación de tiempo y esfuerzo mental. Pero, cual sería mi sorpresa cuando, una vez posesionado como Ministro de Minas y Energía, el Representante me solicitó que lo recibiera en el Despacho para conversar conmigo sobre los problemas del sector petrolero colombiano. En esta conversación me recordó su solicitud de unos meses atrás. Accedí entonces a redactar una breve nota que sirviera de prólogo al libro. La verdad es que lo hago con inusitado interés. Considero que el documento es un aporte muy útil a la discusión de los grandes temas de la política petrolera colombiana de principios del siglo XXI.

La historia de lo que nos sucedió recientemente en materia petrolera es relativamente bien conocida por algunas personas, pero no por la mayoría de los colombianos. Lo saben los expertos y la desconoce la opinión pública. El país bajó la guardia en la exploración en búsqueda de nuevos yacimientos desde principios de los años noventa. Confió excesivamente en que alguien le haría el "milagro" de encontrar petróleo sin que hubiera necesidad de modificar las reglas para hacer atractiva, a nivel internacional, la inversión en Colombia. Perdió tiempo precioso y ahora está asustado. En vez de perforar 25 ó 30 pozos exploratorios por año, en los últimos cinco años el promedio de pozos perforados no superó los 10.

Con razón, entonces, el Representante Colmenares afirmaba en el Congreso el año anterior que el país se encontraba nervioso “ante el riesgo inminente de que en el año 2004 volvámos a ser importadores de petróleo” y planteaba la necesidad de que Colombia, sin esperar por más tiempo, fortaleciera su política exploratoria en hidrocarburos “so pena de convertirnos inevitablemente en importadores de petróleo en el año 2004”. Si ello ocurre, añadía, “Colombia tendrá una pérdida potencial de ingresos del orden de \$19.000 millones de dólares en el período 2004-2010... el país tendrá que conseguir divisas por US\$7.000 millones, una magnitud equivalente a la de cuatro o cinco reformas tributarias en este momento”.

De ahí la importancia de adoptar como una prioridad nacional la de evitar que perdamos nuestra característica de país exportador de petróleo. Es una prioridad alrededor de la cual debe existir un gran consenso político para que pueda actuarse sin dilaciones. En un asunto de vida o muerte, sin distinciones de color político o ideología. Lo peor que le puede pasar a la economía colombiana es perder su autosuficiencia petrolera, y que todos y cada uno de los colombianos en carne propia tuviéramos que pagar “el Costo de no explorar”. Sería un golpe tremendo al crecimiento económico futuro y a la justicia social, que los colombianos de la presente y de futuras generaciones no nos perdonarían a quienes tuvimos la responsabilidad de la orientación de la política petrolera. Porque habría sido algo “anunciado”, que se sabía iba a suceder y para lo cual no se actuó oportunamente por negligencia, temor, o por simple falta de decisión.

Esto explica la velocidad con la cual el Gobierno del Presidente Pastrana ha considerado que debe procederse. Criterio que dio lugar en 1999 al cambio en las condiciones de contratación petrolera (a lo que ahora se conoce como el 70-30 en vez del



50-50 para describir la participación de ECOPETROL en los contratos de asociación); a la modificación en la política de regalías que estimula la perforación de yacimientos pequeños; a la apertura de la llamada Ronda 2000; y, finalmente al ritmo acelerado con el cual se procedió en los primeros meses del año 2000 a revisar los contratos de asociación firmados bajo la modalidad de “producción escalonada” por la Occidental Petroleum y por el consorcio British Petroleum, para explorar, respectivamente, las áreas conocidas como Samoré, en el Nororiente, y Niscota-Nunchía, en el Piedemonte Llanero. A pesar de estos avances, es muy temprano para cantar victoria. Hay que continuar promoviendo la exploración y la explotación de petróleo sin hacerse la ilusión de que Colombia sea una zona con una geología petrolera fácil. Por el contrario, lo que sabemos con certeza es que la posibilidad de encontrar petróleo es baja –mucho más baja que en Venezuela– y que el costo de extraerlo es alto –mucho más alto que en Venezuela–.

Lo que debe ser absolutamente claro para los colombianos es que el futuro de su economía en el mediano plazo, por lo menos, depende del petróleo. La imposibilidad de exportar petróleo coloca en alto riesgo la estabilidad macroeconómica del país en sus aspectos fiscales, cambiarios y monetarios, lo mismo que la recuperación de los niveles tradicionales de crecimiento de la actividad productiva nacional. Si no hay petróleo no hay regalías; si no hay petróleo se amplía el déficit fiscal; si no hay petróleo, en fin, no hay confianza. Si no hay confianza, no hay inversión, ni nacional ni extranjera. Y sin inversión, como bien se sabe, no hay ni crecimiento, ni empleo, ni avance social.



Otro de los asuntos que preocupa al Representante Colmenares, y que hoy en día, analizando la industria del petróleo en

su conjunto con mente de Ministro de Minas y Energía y comparto, la necesidad de que el sector petrolero en toda su cadena de producción, (refinación, comercialización, transporte y distribución a nivel de minoristas) sea competitivo.

Cuando se menciona la competitividad petrolera las gentes generalmente tienen en mente las condiciones otorgadas por el Estado colombiano para la participación privada en la actividad de exploración petrolera y los altos costos laborales de Ecopetrol. Aquí, sin embargo, estamos refiriéndonos a mucho más que eso. A que toda la cadena sea competitiva. A que Ecopetrol no pierda plata ni destruya valor económico en la refinación. A que el sector privado participe en la actividad de refinación. A que los distribuidores mayoristas amplíen su facilidad de almacenamiento y su infraestructura de transporte. A que los minoristas expandan su red para prestar un mejor servicio a los consumidores.

En fin, se necesita terminar de abrirle la puerta del sector a las empresas privadas. Ya se dio un paso muy importante con el diseño de un nuevo mecanismo para ajustar el precio de la gasolina. Pero hace falta hacer más. Primero para que la señal de precios sea más estable y poderosa. Y, segundo, para que el sector privado perciba que hay condiciones para la competencia en cuanto a transparencia y permanencia de las reglas del juego.



El tema de la competencia me trae al último punto de los incluidos en la agenda del Representante Colmenares. El de la creación de una comisión independiente y autónoma, la Comisión de Regulación de Combustibles Líquidos que regule el mercado de los derivados del petróleo –la gasolina y el ACPM– para que, en sus propias palabras “se distribuyan eficientemente las rentas a los distintos agentes del mercado”. Esto, por



cuanto, de nuevo, citándolo textualmente, “la actual regulación es un desastre y contradice todos los principios de la buena regulación... por no emanar de una autoridad que no sea parte directa, ni este involucrada en la actividad que regula”.

La propuesta del Representante Colmenares es interesante. A pesar de las críticas que periódicamente se le formulan, mi concepto personal es que la Comisión de Regulación de Energía y Gas, la CREG, ha cumplido una importante función en la promoción de la utilización de mecanismos de mercado para asegurar la expansión del sistema eléctrico colombiano. Como lo he afirmado en varias oportunidades, los cambios en el sector eléctrico que se dieron en Colombia a raíz de la expedición de las Leyes 141 y 142 de 1993, a finales de la administración del Presidente Cesar Gaviria (y que infortunadamente son desconocidos por la opinión pública), han sido fundamentales para modificar la estructura de propiedad –pública, privada– en el sistema eléctrico y la composición de la generación –hidroeléctrica y termoeléctrica–. Y han sido la CREG y el Ministerio de Minas y Energía los orientadores de ese cambio, para beneficio de todos los colombianos. Por lo mismo, no es de extrañar que se considere que a nivel de la distribución de combustible se necesite una estructura institucional similar a la ya existente para regular la electricidad y el gas.

Adicional a cualquier consideración de naturaleza burocrática y de aumento del gasto público, hay un asunto referido a la propuesta del Representante Colmenares que me preocupa como Ministro y como aficionado a los temas económicos y públicos. Que el Ministerio de Minas y la Junta Directiva de Ecopetrol tienen todavía un camino por recorrer para liberar el funcionamiento del mercado de distribución de combustibles por lo cual, el dejar esta política en manos de un ente

autónomo de discutible conformación (se supone que en el participan todos los agentes y las partes interesadas), se correría el riesgo de aplazar, en vez de acelerar ese proceso de liberación. En mi opinión, el terreno actual por el cual se tramita es demasiado movedizo e inestable por lo cual le toca al Ministerio contar con la herramienta de los precios para promover ese cambio de fondo al cual he hecho referencia, de tal manera que la cadena “aguas abajo” –refinación, transporte y distribución mayorista y minorista– sea competitiva. Lo primero, en orden de prioridades, es introducir la competencia. Lo segundo es regular el mercado, cuando este ya se haya conformado.

## PRESENTACIÓN

---

Llego por primera vez al Congreso y me propongo a partir de este momento ejercer un riguroso control político a las decisiones que van a tomarse en el sector más estratégico de nuestra economía: el petrolero.

Soy de una región petrolera que marcó la historia de los hidrocarburos en Colombia: Arauca. Allí nació Caño Limón, el prospecto que le recuperó la vocación exportadora al país en este campo.

Tengo la convicción de que la economía colombiana va a estar soportada en la exportación de sus recursos no renovables durante mucho tiempo, situación que exige decisiones sabias para garantizar el desarrollo autosostenible con respecto a las futuras generaciones.

A partir de ahora mi tarea como congresista será promover un debate permanente sobre este tema en busca de las mejores decisiones.



## PRIMER DEBATE

Agosto 2, 1998

Comisión V Cámara de Representantes

## INTRODUCCIÓN:

### ¿POR QUÉ ESTE DEBATE? \_\_\_\_\_

*Exposición del citante,  
Licenciado Luis Alfredo Colmenares Chía  
Representante a la Cámara por Arauca*

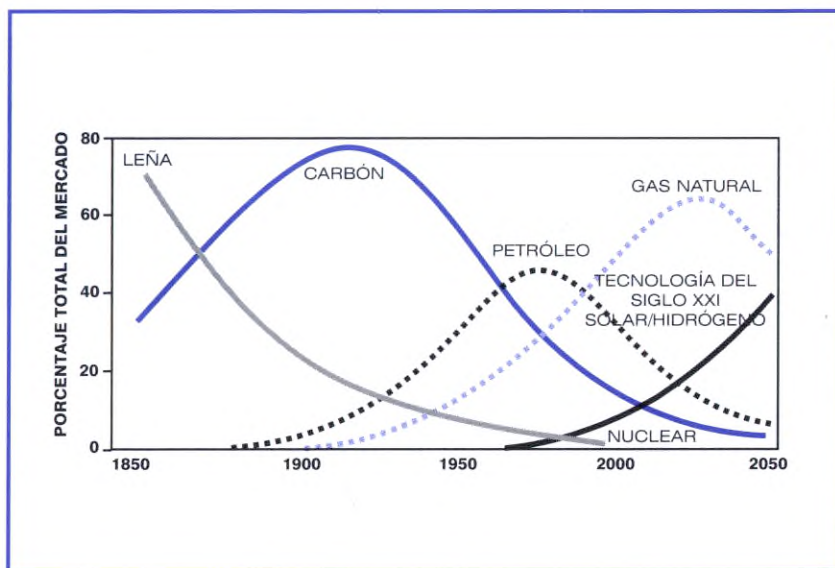


**H**emos de partir del criterio según el cual, sin energía no hay desarrollo y sin desarrollo no hay progreso. Es tan cierto esto, como que la demanda global de energía en un país está directamente interrelacionada con las tasas de crecimiento y descenso de su Producto Interno Bruto, (PIB).

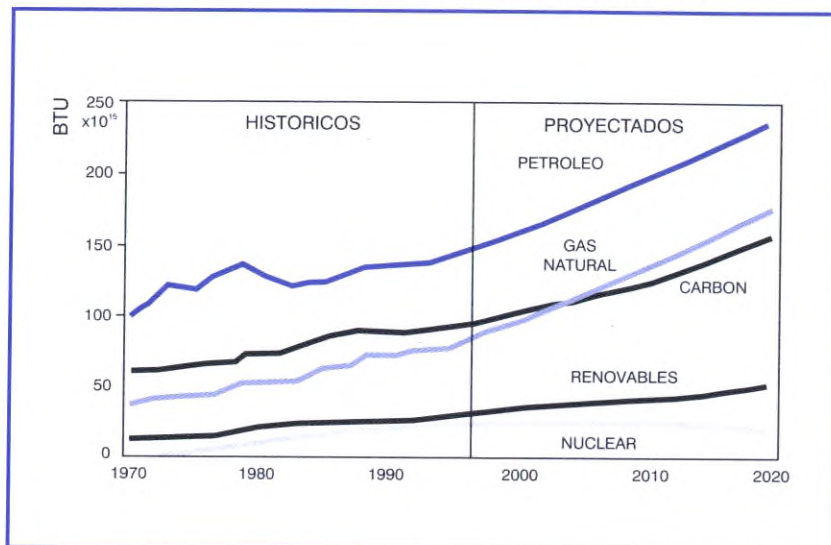
De otra parte, es claro que la balanza energética de los países se estructura principalmente tomando en cuenta una canasta multivariada de componentes tales como: petróleo, gas, carbón, generación hidráulica, en algunos casos energía nuclear, y otros productos que conforman un rubro de energías alternativas, como solar, eólica, bioenergía y alcohol agroindustrial, principalmente con base en caña de azúcar, como es el caso específico del Brasil.

Se sabe también que existe una marcada tendencia en el mundo a utilizar petróleo en el transporte, gas en el uso residencial y carbón e hidroenergía para usos industriales y alumbrado general de las concentraciones humanas.

GRÁFICA 1.  
EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE LA ENERGÍA EN EL MUNDO



**GRÁFICA 2.**  
**CONSUMO MUNDIAL DE ENERGÍA POR FUENTE 1970-2020**



Fuente: Energy Information Administration (EIA).

La demanda va a estar muy influida por las fuentes energéticas alternas como combustibles de caldera o el uso de la celda de hidrógeno. Igualmente, la mayor eficiencia en la combustión hace que los autos del futuro inmediato puedan alcanzar un promedio de 112 kilómetros por galón frente al actual de 30 kms. Se advierte también en los pronósticos energéticos globales una explosión de la demanda como resultado del mejor nivel de vida de países como India y China. ¿Cómo será el consumo de hidrocarburos el día en que mil millones de ciudadanos chinos compren carro?

El petróleo tiene un alto componente político, como quiera que suele aparecer ligado a los conflictos, a las guerras. Sus precios están influidos por componentes no económicos. La



irrefutable ecuación matemática de Hotelling según la cual el precio de un recurso agotable debe subir a la tasa de interés, quedó desvirtuada por los hechos, pues una aplicación de la fórmula desde 1931, año en que se publicó la teoría, resultaría un precio de 38 dólares el barril en 1988.

El petróleo es vital para la economía colombiana. Desde 1997 se convirtió en nuestro principal producto de exportación, representando hoy un 25% de nuestras exportaciones. Los economistas más expertos no aciertan a explicar de dónde el país podría obtener un volumen de divisas igual al que hoy recibe por tal rubro: tres mil millones de dólares anuales, si llegara a desaparecer esta fuente de recursos.

He promovido este debate, porque creo que a los congresistas de la Orinoquia, región que aporta el 85% del crudo, nos asiste legitimidad para indagar sobre lo que está pasando y lo que pasará con el petróleo.

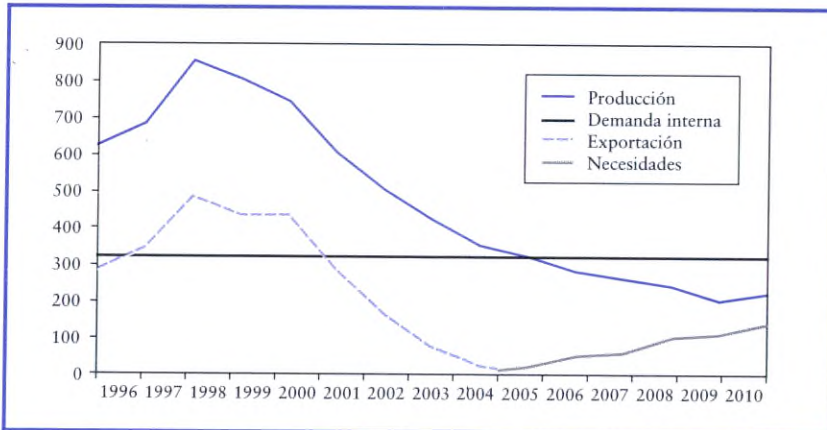
Hemos convocado a este escenario legítimo de la democracia a los principales interlocutores que intervienen en la discusión del tema petrolero: el señor Ministro de Minas y Energía, y el Presidente de Ecopetrol, que representan al Estado colombiano. Están la USO, los inversionistas privados, las universidades y los señores gobernadores de los principales departamentos petroleros: Casanare, Arauca y Meta. Repito: el Llano aporta el 85% del petróleo del país. Está la Comisión V de la Cámara de Representante, a la que corresponde, por mandato constitucional y legal, tomar decisiones sobre este tema. Tal vez nos falta un interlocutor: la insurgencia, que por razones de orden legal no puede asistir a este evento, pero con cuyos voceros se tendrá que hablar.

## AL GRANO

Debe decirse con claridad que Colombia no es un país petrolero, es apenas un país con petróleo. Si se paralizara toda la producción petrolera del planeta y a Colombia le tocara surtir al mundo, las reservas del orden de 2.500 millones de barriles alcanzarían solamente para 25 días. Eso significa que somos poseedores de una proporción logarítmica de las reservas mundiales. De un millón de millones de barriles, Colombia sólo cuenta con el 0,2% de tales reservas.

El país está nervioso ante el riesgo inminente de que en el año 2004 ó 2003 volvamos a ser importadores de petróleo. Si actuamos hoy con responsabilidad, dentro de seis años, Ministro, el país sabrá si usted fue quien le torció el cuello a la actual política petrolera e impidió que Colombia se convirtiera en importador de petróleo.

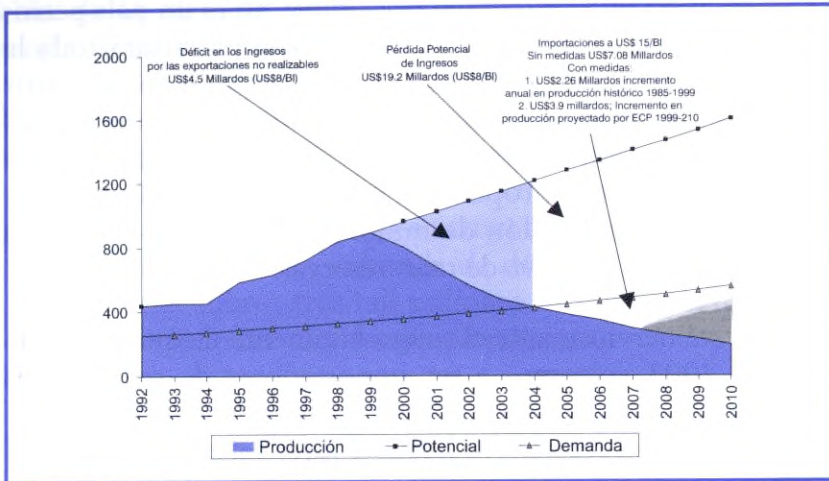
GRÁFICA 3  
PRODUCCIÓN Y DEMANDA DE PETRÓLEO



Fuente: Ministerio de Minas.

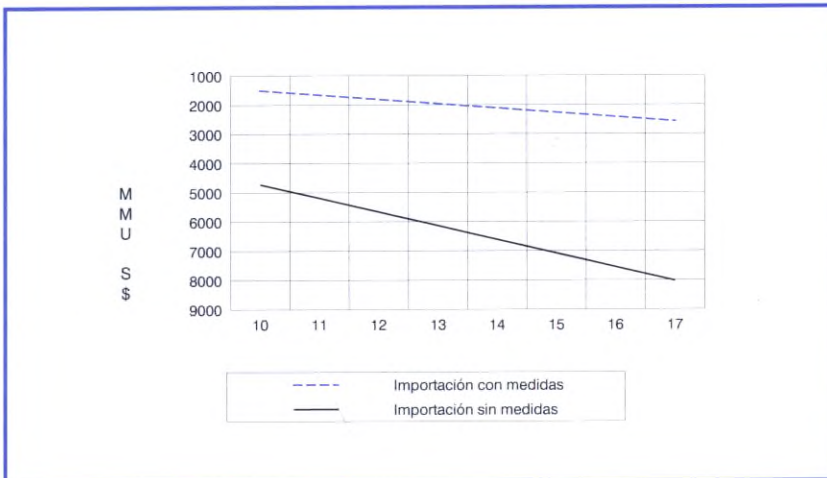


**GRÁFICA 4.**  
**PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CON ESCASEZ**  
**BRECHA DE IMPORTACIÓN 1992-2010**



Fuente: Ecopetrol.

**GRÁFICA 5.**  
**VALOR DE LAS IMPORTACIONES A DIFERENTES PRECIOS**  
**CON Y SIN REACTIVOS 2004-2010**



Quiero indagar sobre aspectos puntuales. ¿Qué opinión tiene usted sobre el cumplimiento del plan estratégico de exploración? ¿Puede Ecopetrol cumplir con su Plan Estratégico que implica la consecución de tres mil doscientos millones de dólares en los próximos cuatro años? Es decir, ochocientos millones de dólares anuales. ¿Cuáles son las fuentes de estos recursos?

El máximo nivel de inversión lo hemos logrado en los últimos tres años, con promedios de trescientos millones de dólares. ¿Será factible lograr atraer seiscientos millones de dólares, suponiendo una inversión privada del 80%? Y si no viene el capital privado, ¿qué se va a hacer? ¿Se van a descuidar los otros subsectores? ¿Se dedicará Ecopetrol sólo a la exploración?

Estamos en el momento justo en que Colombia debe fortalecer su política exploratoria en hidrocarburos. Y debe hacerlo ya, no podemos esperar un año más, so pena de convertirnos inevitablemente en importadores de petróleo en el año 2004. Colombia tendrá una pérdida potencial de ingresos del orden de 19 mil millones de dólares en el período 2004-2010. De no existir reactivación en este campo, el país tendrá que conseguir divisas por 7 mil millones de dólares, una magnitud equivalente a la de cuatro o cinco reformas tributarias en ese momento.

¿Y por qué antes de un año? Porque regularmente el tiempo que transcurre entre la iniciación de un proyecto de exploración y la extracción del primer barril de crudo asciende a siete años.

## PAZ Y PETRÓLEO

Como van las cosas, la paz del país pasará inevitablemente por la redefinición de la política petrolera. Me decía un estudioso

del tema hace unos días: no solamente pasa, sino que tiene un estación ahí. De manera que la suerte del petróleo en Colombia no será indiferente a los procesos de paz.

Recientemente, en las reuniones de Maguncia (Alemania), voceros de la llamada sociedad civil, el Comité Nacional de Paz y el Ejército de Liberación Nacional, (ELN), acordaron que esta organización sólo suspendería los atentados contra la infraestructura petrolera en el momento en que se instale un foro que discuta “la problemática de la soberanía sobre los recursos naturales, entre ellos el petróleo, con el fin de proponer al Congreso y al Gobierno, los cambios que fueren de conveniencia”.

Unas semanas después, los mismos miembros de la sociedad civil suscribieron otro acuerdo con las autodefensas, el llamado documento de ‘Paramillo’, en el que se comprometen a discutir reformas a la política petrolera.

Las FARC, en su propuesta que han hecho conocer públicamente, hablan entre otras cosas de “renegociar los contratos con compañías multinacionales que sean lesivos para Colombia”.

El sindicato de la USO tiene un proyecto de Ley que presentó y va a volver a presentar al Congreso, según lo ha hecho saber.

Los contenidos de todas estas propuestas son de público conocimiento.

¿Cómo vamos a solucionar las diferencias? ¿Cómo se participará en ese foro petrolero en el que se discutirán las modificaciones a la política petrolera? ¿Qué alcances tiene? ¿Qué es negociable y qué no? Estos interrogantes son los que nos convocan.



El señor Ministro de Minas y Energía afirma que el Gobierno va a escuchar lo que la insurgencia tenga que decir sobre el tema. Pero, ¿está dispuesto a transar?

Yo creo que mientras que no se respondan los interrogantes que plantean estos sectores, el futuro petrolero del país no estará claro. Y el señor Ministro, como rector de la política minero-energética del país, por el bien de todos, quizás no dejará sin respuestas nuestros interrogantes.

## COMPETITIVIDAD

Hay otro aspecto que atenta contra el futuro petrolero del país, tanto o más que la misma falta de paz: es nuestra competitividad. Simplemente Colombia no es competitiva hoy dentro del mercado mundial del petróleo, del que no puede excluirse. Y no es competitiva por dos razones: por un lado la ineficiencia de Ecopetrol como empresa cabeza del sector y, por el otro, su política fiscal y de contratación.

Estamos frente a un panorama muy oscuro porque los colombianos vamos a perder a Ecopetrol, eso va a pasar. Ecopetrol, la principal empresa del país, podría no ser viable. El pasivo prestacional a diciembre de 1998 es superior a su patrimonio: una deuda de 3 billones 277 mil millones de pesos por pasivos laborales es absolutamente insostenible. Crece, además, a un ritmo de 1 billón de pesos al año.

Hay otras cifras que quiero referir, para que el país se entere de lo que queda de Ecopetrol: De los 10.600 empleados de Ecopetrol, el 46% se dedica a la parte administrativa y sólo el 21% a la parte operacional, mientras la empresa privada

dedica a tales actividades el 14% y 50%, respectivamente. ¿Quiere esto decir que a Ecopetrol le están sobrando 3.200 personas que ejecutan labores ajenas al negocio? ¿Un ajuste de esta naturaleza, acarrea que estos 3.200 empleados deberían salir? De ser aceptada tal tesis, ¿cómo va a hacerse? ¿Se les va a indemnizar? ¿Cómo se va a entender con la USO?

Me llaman la atención ciertas herencias de Ecopetrol. Quisiera preguntarle Ministro: ¿Cómo hacemos para que Ecopetrol deje de dedicarse hoy a la ganadería? Ha sido capaz de desprenderse de Terpeles, pero no ha sido capaz de quitarse viejos y discutibles compromisos que adquirió en sus zonas de influencia.

Veamos el caso de la flexibilidad laboral. Se queja el Presidente de Ecopetrol: Resulta que para el desarrollo de una actividad teníamos 30 empleados y ahora con la sistematización solamente se necesitan 14, pero la USO nos exige que tenemos que seguir funcionando con 30. ¿Es eso cierto? ¿Es ello conveniente para el país? El Complejo Industrial de Barrancabermeja, por ejemplo, puede funcionar en unas áreas con cuatro trabajadores, pero el Sindicato dice que tienen que mantenerse 16, según informe que se ha enviado al Congreso.

Miremos lo atinente a la posibilidad de hallazgos: Colombia tiene dos pozos perforados por cada mil kilómetros cuadrados, mientras Canadá tiene 11, los Estados Unidos 83 y Venezuela cifras muy superiores. Tenemos un suelo privilegiado, porque hay una aceptable probabilidad de hallazgo del 20%. ¿Cómo explicar entonces la precaria actividad exploratoria?

Tratemos el tema ambiental. El Ministro del Medio Ambiente dijo a esta corporación que si aplicaba toda la legislación ambiental, aquí no podrían funcionar ni los acueductos ni los hospitales, porque no reúnen las exigencias legales. Tenemos



una Constitución verde: 100 de los 380 artículos refieren el medio ambiente.

El trámite de una licencia ambiental en Colombia demora tres años en promedio, mientras países de la región la expiden en seis meses. Canadá por ejemplo aplica el principio de autorregulación. Allí un título ambiental demora máximo 15 días. De la manera como lo hacemos nosotros no adicionamos valor agregado al medio ambiente ni se crece económicamente, en contradicción con el principio universal de la autosostenibilidad de los pueblos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia urge establecer un nuevo procedimiento que trate adecuadamente el licenciamiento ambiental.

Sigue el rosario de dificultades. El señor Ministro debe decirle al país, con toda franqueza, si quiere que Ecopetrol se dedique a garantizarle a Colombia un autoabastecimiento en materia de hidrocarburos o tapar los huecos fiscales, sin importar a cómo tengamos que pagar petróleo dentro de seis años. Esta pregunta no puede quedar en el vacío. Hay que pedirle cuentas a Ecopetrol, pero también hay que liberarla de muchos obstáculos que la hacen inviable.

Voy a enumerar otras restricciones: ineficiencia en la operación de campos en declinación, inflexibilidad laboral, actividades ajenas a su razón estratégica, y obsolescencia en la infraestructura refinadora. De no ser por la operación asociada, la estatal petrolera no tendría razón de ser. En la última década por este concepto la estatal recibió alrededor de diez mil millones de dólares, de los cuales seis mil millones los aplicó a subsidiar actividades no propias de la empresa.

¿Quién paga la ineficiencia de Ecopetrol? Pues sus accionistas, 38 millones de colombianos. Ya el señor Ministro

confirma que el faltante de 400 millones de dólares para cumplir con las metas de exploración en 1999, hubo que sacarlos del aumento en los precios de los combustibles decretado hace unos pocos días y que estaba previsto sólo para el segundo semestre. Porque del presupuesto de Eco-petrol de este año, de cerca de 7.8 billones de pesos, apenas se puede invertir un poco más de 100 mil millones de pesos en exploración.

## DIEZ AÑOS DE FRACASOS

Entre 1988 y 1998, los aciertos en materia de política en exploraciones petroleras en Colombia fueron nulos. Obviamente, no podemos considerar como aciertos de la actual política los descubrimientos de Cupiagua y Cusiana, cuyas primeras exploraciones comenzaron antes de 1988.

Se cometieron errores sucesivos. Las modificaciones a los términos contractuales realizados en el Gobierno del Presidente Barco cuando se estableció el escalonamiento; luego las de 1994 con el Factor R; y después las de octubre pasado, cuando se adoptó el Factor R por campo. Fracasaron todas. Los resultados están a la vista. Apenas se adjudicaron tres contratos de asociación. Pero si se mira con cuidado, se volvieron a cometer ahora los mismos errores de 1994.

Se habla del corto tiempo que hubo para que los interesados examinaran y evaluaran los pliegos. Pregunto: ¿Cómo puede incurrirse en semejante error? ¿Por qué no se previó ese aspecto y se amplió el plazo para no perder la opción de algunos inversionistas, al parecer interesados?



Se afirma también que cuando los inversionistas extranjeros observaron que en unos prospectos era forzoso aceptar a Ecopetrol como operador del proyecto, no licitaron. Me pregunto: ¿Estamos condenados a fracasar en nuestra política exploratoria porque Ecopetrol como operador genera miedo a los inversionistas? ¿Tenemos que resignarnos a que los operadores sean entonces las compañías extranjeras? Este interrogante tiene que ver con el Ministro, con Ecopetrol y con su Sindicato.

Ministro: ¿No será mas bien que nuestro contrato de asociación ya no es competitivo? Al respecto advierte el presidente de Ecopetrol que hay que flexibilizar aún más los términos contractuales. Y no sólo esto: hay que hacer más blanda la legislación tributaria y fiscal para atraer capitales de riesgo. El Congreso quiere ver las propuestas, el nuevo contrato petrolero, para ver de qué magnitud son los cambios que se proponen.

## SACRIFICIOS

Sigue vigente la pregunta del señor expresidente Alfonso López Michelsen, en el sentido de que con los actuales recursos, Ecopetrol debe optar por uno de dos caminos: o fortalece la exploración, que es urgente para el país, o desarrolla una política de gas que se ha iniciado. Pero que las dos cosas al tiempo no se pueden hacer.

Aquí parece surgir una confusión entre lo expuesto por el Presidente de Ecopetrol y el Ministro de Minas y Energía. El señor Ministro hace una fuerte defensa de la gasificación, anuncia que la impulsará, pero no precisa los recursos que destinará a tal propósito.

El Presidente de Ecopetrol afirma que inevitablemente se fortalecerá la exploración petrolera, con sacrificio para algunas actividades como la gasificación y la refinación.

Esta es otra de las cosas que debe quedarle clara al país. Que se diga de qué magnitud serán definitivamente los recursos para atender estas prioridades: exploración, gasificación, transporte y refinación. Tenemos que saber qué le espera a Colombia en estos subsectores.

## TRANSPARENCIA EN LAS OPORTUNIDADES

Ecopetrol ha negado, sin razón, en forma discriminatoria oportunidades de trabajo a colombianos de las zonas petroleras.

Arauca lleva más de diez años produciendo petróleo para beneficio de la Nación y sólo tiene, según el presidente de Ecopetrol, seis obreros. Casanare, que produce hoy la mayor cantidad de petróleo, y que se ha convertido en una especie de salvación para el país entero, tiene 12 personas. Esa es toda la participación que tienen los dos principales departamentos petroleros en la estructura administrativa de Ecopetrol. Quiero que se mire esta distribución: Santander, 4.711 empleados; Arauca, 6; Huila, 149; Putumayo, 113; Boyacá, 142; Casanare, 12; Antioquia, 380; Tolima, 96; Meta, 94; Norte de Santander, 527.

No voy a llevarle hojas de vida al Presidente de Ecopetrol ni al Ministro. Pero sí pido, como lo ha dicho el propio Presidente Andrés Pastrana, que la selección del personal se haga por orden de mérito.



Los llaneros hemos preparado recurso humano capaz de asumir este reto. Ahí están los tres mil profesionales araucanos y otro tanto de Casanare, formados con recursos de las regalías, en las mejores universidades de Colombia y del mundo. No se puede discriminar así a la gente que salió de la misma tierra de donde brota el petróleo.

El debate sobre el tema petrolero no termina hoy aquí, apenas comienza. Vamos a ir a todos los escenarios a defender lo defendible de la política petrolera, pero también a promover los cambios que se estimen pertinentes.

## PROPUESTAS

Sin la pretensión de ser original, quiero dejar a manera de propuestas, algunas inquietudes que he venido trabajando desde hace varios años, algunas de las cuales ya han sido planteadas en otros foros, pero necesitan ser mejoradas y adoptadas para dar el vuelco que se necesita la política petrolera.

### *1. ENTE AUTÓNOMO*

La Universidad Nacional lo ratificó también aquí como una de sus conclusiones. El país debe pensar en la creación de un ente autónomo que dirija la política minero-energética, que asegure políticas de Estado en este campo.

¿Por qué usted no pasa a la historia como el Ministro que creó la Junta Nacional Energética? No es burocracia, es tratar de globalizar una política integral del sector energético, como la hacen otros países. La Empresa de Petróleos de Venezuela

(PDVSA) es una corporación global de energía eficiente, que produce resultados comparables con otras empresas del mundo.

En verdad la Comisión de Regulación Energética y de Gas, (CREG) y la Unidad de Planeación Minero-Energético, (UPME), son unidades que se encuentran sustantivamente ligadas. La primera a las regulaciones de los servicios básicos domiciliarios tales como energía y gas, y la segunda a estudios y prospecciones de generación y distribución eléctrica, que no cubren en conjunto el sector energético. Se desprende de ello en consecuencia, que el Ministerio debe propender por una política global que supere la política de retazos del sector energético. Debe existir una política estratégica de manejo de reservas que permita que al menos una parte de nuestros recursos internos se preserven en un horizonte de por lo menos 20 a 30 años.

La Universidad Nacional dice que hay que declarar de interés estratégico nacional la industria de los hidrocarburos. Hoy la Junta de Ecopetrol le dedica cuatro días al mes a su trabajo. ¿Por qué usted no considera una Junta que piense 24 horas al día en todo el sector energético, en nuestro país? ¿No es el tema energético más crucial que la televisión que cuenta con una Comisión Nacional?

## *2. RESERVA ESTRATÉGICA*

Países con alto consumo de petróleo y relativas bajas reservas petrolíferas han implementado reservas estratégicas que los proteja de la fluctuación de los precios y de otras connotaciones inestables propias del negocio petrolero. Tal es el caso de Estados Unidos de América. En otros lugares, como China, se está avanzando a paso seguro hacia la constitución de reservas similares.

El concepto de reserva estratégica de petróleos connota una suerte de almacenamiento de petróleo, pero más que ello, conlleva una previsión física contable sobre las necesidades a mediano plazo. Calculado el crecimiento de la economía nacional, y en particular presupuestado el incremento de la demanda energética, un país como Colombia podría adelantar cálculos apropiados para plazos de diez años o más.

### *3. REFORMA DEL FONDO DE REGALÍAS*

Se debe modificar la actual estructura del Fondo Nacional de Regalías, que, como lo plantea aquí el Ministro, no hay certeza sobre la eficiencia de sus inversiones. El Gobierno y el Congreso deberían comprometerse a financiar, con esos recursos, dos o tres megaproyectos de importancia estratégica y social para el país. Por ejemplo, mejoramiento de la infraestructura vial y la ampliación de la masificación del gas. Programas como el Plan de Electrificación de la Costa Atlántica, deben reproducirse.

### *4. VENEZUELA, NUESTRO ALIADO*

Se hace indispensable acelerar el acercamiento con Venezuela, un país que tiene las siguientes características: segundo socio comercial de Colombia, poseedor de la tercera empresa petrolera más grande del mundo, tercer exportador de crudo del mundo, con tecnología de avanzada en la exploración, producción y refinación del crudo, y propietario de yacimientos como el de Arauca, que comparte con Colombia.

Venezuela debería ser mirado como un gran aliado en materia de hidrocarburos. Con ese país compartimos la cuenca del Orinoco, una de las grandes esperanzas en petróleos pesados



con reservas recuperables de 270 mil millones de barriles, que si Venezuela los extrae a un ritmo de tres millones de barriles diarios tendría petróleo para los próximos doscientos cincuenta años. Colombia debe aprovechar la internacionalización de la industria petrolera venezolana que refina alrededor de un millón de barriles diarios en Norteamérica, pactando asociaciones estratégicas en refinación, petroquímica y exploración.

### *5. REFORMAS A ECOPETROL*

Está demostrado y lo han admitido el propio Gobierno y las directivas de la empresa, que Ecopetrol no es viable en las condiciones en que se encuentra hoy. El Gobierno debe decirle al país si ya tiene la evaluación del ajuste en la composición de la nómina de la empresa, cuándo lo va a hacer y cuánto costarán esos ajustes. Es inaplazable el fondeo del pasivo prestacional. La política de pensiones lleva a que, por una equivocada concepción, la estatal declare improductiva su gente a los 47 años de edad promedio.

### *6. PEQUEÑOS YACIMIENTOS*

No se ha promovido el desarrollo de empresas privadas pequeñas y medianas del orden nacional, ni se ha estimulado tampoco la presencia de pequeñas y medianas empresas extranjeras que podrían incrementar las exploraciones, las reservas probadas y explotables y la propia producción a través de trabajo sobre pequeños yacimientos que, pareciera, existen con cierta abundancia en nuestro país.

Como ejemplo podría observarse lo que ocurre en el Canadá, país en el cual el sector petrolero está conformado fundamen-

talmente por campos marginales que es el nombre que en Colombia se les da (no en Canadá), a los pequeños yacimientos.

En ese país, esas pequeñas y medianas empresas representan el 40 % de la actividad de perforación y su objetivo es maximizar la producción en el corto plazo. En dicho país existen 700 empresas petroleras de exploración y explotación, de las cuales 600 producen menos de 9.000 barriles al día, número que cambia con frecuencia porque, según las oportunidades, existe mucho dinamismo en la creación de nuevas empresas.

# I. DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN V DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES\* ---

*PRESIDENTE DE LA COMISIÓN,  
H. R. GUILLERMO BOTERO MEJÍA*

**M**uchas gracias, Honorable Representante Luis Alfredo Colmenares. Quiero felicitarlo por su presentación inquisitiva que ha hecho sobre el tema del petróleo. Con su aporte, aquí vamos a ponernos a tono con la Comisión V del Senado.

---

\* Agosto 27 de 1998.



*H. R. RAMIRO CALLE CADAVID*

En Colombia, a veces se mata la rentabilidad de la inversión, dijo un ejecutivo de una petrolera norteamericana. En este momento, aseguran, se han complicado los factores de estabilidad de la industria, no sólo por la acción violenta de la guerrilla, sino por lo que se considera la politización del tema con las comunidades y los movimientos indígenas; consideran que si no se acorta el tiempo entre el hallazgo de un pozo y la firma de un contrato, fracasará cualquier política petrolera por audaz que sea.

Así las cosas, las multinacionales del petróleo en Colombia se han declarado en Stand By, a la espera de un cambio de rumbo en la política petrolera del país.

*PRESIDENTE, H. R. GUILLERMO BOTERO M.*

Tiene la palabra el señor Ministro de Minas y Energía para contestar el cuestionario para el que fue citado por el Honorable Representante Luis Alfredo Colmenares.

*MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  
DR. LUIS CARLOS VALENZUELA DELGADO*

Quiero agradecer la citación a este debate, en donde no sólo se han tratado con profundidad los temas, en la introducción que ha hecho el Honorable Representante de Arauca Luis Alfredo Colmenares Chía, sino que además las preguntas cubren todo el espectro posible.

La primera cuestión lamentable de mi cargo —ojalá no sea la de mi sucesor— es que además de ocuparse de cuestiones de



LUIS CARLOS VALENZUELA DELGADO  
*Ministro de Minas y Energía.*

política, mucho más que mirar el grado de problema de las reservas para el año 2004, el 90% del tiempo se dedica a ver voladuras de oleoductos. Esto es triste.

Vamos a hacer una distribución de funciones acá con el Presidente de Ecopetrol. Me voy a encargar de los temas de política. El Doctor Enrique Amorcho, Presidente de la empresa, expone los temas específicos de eficiencia y de viabilidad financiera de inversión de Ecopetrol.

Respecto del tema del Foro Nacional Petrolero, creo que el Representante Colmenares tiene toda la razón. Aunque no hay un compromiso formal, el foro es válido y muy tranquilamente digo que yo estoy dispuesto a asistir al foro sin ningún tipo de evasivas. Un foro que tiene que tener condicionantes en términos de preparación del mismo.

Uno puede hacer larguísimos debates sobre las capacidades de las empresas para hacer ciertas cosas. Cuando oigo hablar de Ecopetrol y de política petrolera, recuerdo cuando estaba en quinto bachillerato y le ponían esos problemas de dos ecuaciones con tres variables, porque uno con dos ecuaciones y tres variables

jamás va a solucionar absolutamente nada. Ecopetrol tiene como función hacerlo todo. Es grave si hace aportes fiscales al Gobierno, pero de alguna forma también es culpable en la medida en que la cuenta de capitales de la balanza de pagos no funcione.

Ecopetrol no está cumpliendo su función macro, su función fiscal, su función de rentabilidad de patrimonio, su función de reinversión ni su función de regalías correctamente, y no por su culpa.

Por eso, desde un punto de vista estrictamente financiero, pido un sencillísimo ejercicio, que me encantaría compartirlo con la Unión Sindical Obrera. Los números tienen una enorme ventaja: no permiten mil interpretaciones. Lo que quiero ver es: ¿Cuánto puede invertir Ecopetrol? ¿Cuál es su margen operacional y cuánta deuda soporta este margen operacional?

El margen operacional de Ecopetrol el año pasado fue negativo. Desde un punto de vista estrictamente sano, si le piden sanidad a la empresa, una empresa con márgenes operacionales negativos no puede invertir. Pero ese margen operacional negativo —y me disculpo por entrar en detalles técnicos— se vuelve positivo cuando no se vuelve un margen operacional contable, sino margen de caja estrictamente. Eso quiere decir que Ecopetrol se está endeudando con los pasivos pensionales, que no está aprovisionando en caja efectivamente; que se está endeudando a futuro con el sector financiero internacional y con sus propios pensionados.

### *¿CON QUÉ LO HACEMOS?*

Desde el punto de vista empresarial ello es totalmente suicida: es decir, lo que genera es una doble deuda en el balance. No



sé por dónde quisieran comenzar los potenciales participantes del debate, pero podemos comenzar por el lado de disponibilidad o por el lado de necesidades. Preferiría, y de pronto esa es mi formación, empezar por el lado de disponibilidades, pero en general a la gente le encanta comenzar por el lado de los requerimientos. Se quieren hacer refinerías, derivados, exploración, explotación, se quiere hacer absolutamente todo.

Si se propone que Ecopetrol desplace al resto de las empresas, es casi decir que la inversión extranjera en sus versiones extremas no es particularmente necesaria, que Ecopetrol debe garantizar autoabastecimiento en hidrocarburos y en derivados. A mí me parece perfecto. Ni siquiera tengo ánimo de discusión a ese respecto porque me parece maravilloso. Una pregunta muy sencilla: ¿Con qué lo hacemos?

Aunque la contabilidad es una cosa muy aburrida, tiene una enorme ventaja: establece el qué hay. El qué quiero es muy fácil. Yo puedo querer millones de cosas: autoabastecimiento, no modificaciones de contratos, no ser declarado el Ministro que generó los problemas por la carencia de autoabastecimiento en el 2004. Yo puedo querer y querer, pero tiene que haber una disponibilidad para todo ese querer.

Le digo exactamente lo que hay que hacer: Creo que la concentración plena tiene que estar en capital de riesgo, totalmente; creo que es importante que Ecopetrol no siga subsidiando el precio de la gasolina, porque frente a ello las finanzas de Ecopetrol son impredecibles.

Estamos en una feliz coyuntura donde los precios internacionales de la gasolina y los precios nacionales –me refiero a los precios a productor– son muy similares, y deberíamos establecer una política que tienda a flotar precios. Esto para garantizar que Ecopetrol no tenga enormes baches y garantizarle a todo el país

que Ecopetrol pueda seguir haciendo exploración y tratar de garantizarle, en conjunto con las demás compañías extranjeras, que haya petróleo, reservas, dólares en términos de balanza de pagos. Central es el capital de riesgo en exploración y refinería. Es válido, digamos, las mejoras de productividad que hay que hacer en Barranca y Cartagena, y paramos ahí.

En términos de gas, que es probablemente la otra vena fuerte, mi propuesta es que tampoco debe haber inversión. Vamos a ver por qué. Pero en ningún momento hay que pararla, por ningún motivo, y voy a responder esto, asociado a su pregunta de integralidad en el sector energético.

Tengo el costo de las hidroeléctricas, más el costo de la transmisión y la distribución. Lo que hay es un traspaso a lo largo de la cadena, el generador pasa al transmisor y después al distribuidor. ¿Cómo opera esto? ¿Existe un  $x$  valor de reposición de toda la red de transmisión del país? A esa red de transmisión le ponen una  $x$  de rentabilidad y dependiendo de los kilovatios que transmita o los kilovatios que distribuya, le generan una tarifa para transmisión y para distribución.

En el sector de gas, que implica un debate muy complicado hacia adelante, hay que hacer exactamente lo mismo. Por ejemplo, en el caso de Argentina y Chile: se pasa un tubo que va de Córdoba por toda la cordillera, con todos los anclajes y todas las complicaciones, el gasoducto es un gasoducto privado y el precio final de energía en Chile es igual o menor al precio final de energía en Colombia. Eso le está diciendo a uno algo, y es que hay la posibilidad, con tarifas similares a las de transmisión eléctrica, de fijárselas a los gasoductos hasta que éstos se paguen, independientemente de que la compañía transportadora de gas, sea pública o privada.



## *TIENE QUE HABER REGULACIÓN*

El punto es que tiene que haber una regulación que permita que se haga, y que permita que los costos sean transferidos, y que los costos sean transferidos no quiere decir incrementos de precios al usuario final. Mi concepto, y lo expuse también el otro día en la citación de la Plenaria de Senado, es que algunos de los contratos de gas que se han hecho, son contratos excesivamente onerosos, son contratos que se pueden hacer en forma mucho más competitiva y eso es lo que le está generando pérdidas a Ecopetrol. Me refiero al contrato Balleas-Barranca.

Entonces esa salida, ese replanteamiento de lo que son tarifas de gas realmente debe permitir expansión en el sector gas, público o privado, sin discriminaciones, y saca a Ecopetrol de un hueco enorme, asociado a los BOMT.

No entiendo particularmente el concepto de que uno tiene que ser autosuficiente en todo. Ello fue rebatido en 1700, porque uno es eficiente y competitivo en algunos campos, en otros nó. No existe país en el mundo que en absolutamente todas sus diferentes producciones pueda ser competitivo. Esa noción de autoabastecimiento genera las más absurdas ineficiencias y es totalmente imposible. No se puede hacer un debate sin tener claridad sobre las restricciones existentes. Ese es el planteamiento de política.

*H. R. LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA*

Ya sabemos cuál es su criterio: especializar a Ecopetrol y dedicar todo el esfuerzo a captar capital de riesgo. Entonces ¿cómo vamos a afrontar el problema de la refinación? ¿Será



que el sector privado va a encargarse de tal actividad y en qué condiciones? Le pregunté por ejemplo al Dr. Alejandro Martínez, Director de la Asociación Colombiana del Petróleo, si había verdadero interés del sector privado para refinar en Colombia y me respondió que en la actualidad no era rentable el negocio. ¿Podría pensarse, Ministro, en una asociación estratégica con Venezuela en materia de refinación y suministro de combustibles?

*MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  
DR. LUIS CARLOS VALENZUELA*

Creo que la parte de refinación es bastante menos complicada de lo que parecería. Hay que tratar algunos temas al tiempo y se soluciona ese problema. En el Estado, la teoría económica funciona invertida. Normalmente no debe haber monopolios, porque los monopolios tienen por tautología rentas monopólicas, tienen excesos de ganancias. En el Estado, extrañamente cuando una empresa es monopólica lo que tiene es exceso de pérdidas, porque se vuelve el regulador de precios, se convierte en el ser vulnerable a quien atacar. Lo primero que hay que hacer es eliminar monopolios. Para defender a Ecopetrol hay que evitar que Ecopetrol sea un monopolio, porque toda la debilidad y la vulnerabilidad financiera de Ecopetrol nace de su condición monopólica, porque esta la hace flotador de todo tipo de favores, desde macro, hasta laborales, además de generador de distorsión de precios.

El primer punto es garantizar que Ecopetrol no sea el único importador ni el único productor de gasolina. Si se queda con el setenta u ochenta por ciento, fantástico, pero ya hay un fijador de precios en otra parte. ¿Qué hay que hacer? Uno: en la parte

de la fijación del precio de la gasolina, creo que es importante tratar de flotar el precio interno con precios internacionales. Dos: tratando el tema de importación y refinación en forma simultánea, debe haber plena y absoluta claridad en términos de tarifa de transporte por poliducto. Tiene que haber una fórmula que no es simplemente una indemnización de un precio que se venía dando. La misma fórmula que existe para transmisión eléctrica debe haberla para un poliducto, de tal manera que el privado sepa si con esa tarifa le es viable hacer o no un poliducto, y si con esa tarifa puede competir y toma la decisión de importar o producir. No es muy complejo, en el sector eléctrico todo ese tipo de cosas ya se hicieron, no estoy hablando de actos teóricos y académicos.

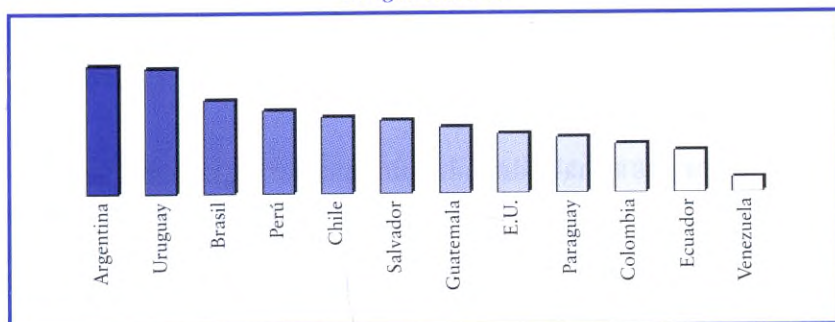
En el sector gas se ha avanzado enormemente, lamentablemente en la parte de hidrocarburos y en la parte de gasolina sigue habiendo excesiva intervención, excesivo control, contrario a lo que es una regulación adecuada que no permita ganancias excesivas a nadie, ni al Estado ni a los privados, que garantice que haya provisión e inversión. Si yo soy privado y tengo que importar, pero me dicen que el precio de la gasolina no se puede incrementar, pues no va a haber privado, no va a haber refinerías ni importaciones.

Debe haber precios competitivos. Esos precios competitivos tienen una enorme ventaja y es que una de las razones de que este país tenga un enorme nivel de inflación inercial es que siempre a comienzo de año se fija absolutamente la inflación a partir de la fijación del precio de la gasolina y el precio de los salarios. Eso —y creo que difícilmente algo es más sabido— es el impuesto más lesivo a los estratos 1, 2 y 3, es el impuesto a la inflación. ¿Por qué es el impuesto más lesivo? Porque es el impuesto a quien sólo tiene rentas líquidas. A quien sólo tiene su salario es a quien más afecta la inflación; si no hubiere ese



aviso inflacionario, que es el aviso anual de en cuánto va a subir la gasolina, haríamos dos golpes de una vez: permitiríamos competencia, permitiríamos refinación interna y acabaríamos con una indexación externa que ha sufrido la economía colombiana.

**GRÁFICA 6.**  
**PRECIOS GASOLINA CORRIENTE EN AMÉRICA LATINA**  
*US\$/gal. Enero-00*



Fuente: Minminas.

### *REGLAS CLARAS*

La gente no se puede olvidar que cuando Ecopetrol pierda seiscientos o setecientos mil millones de pesos por efecto diferencial de precios, esto generará menor inversión social. Entonces algo tan sencillo como regular transporte, como internacionalizar precios, tiene un fantástico efecto social y soluciona el problema de refinería. Pueden entrar los venezolanos, pueden entrar capitales privados pequeños, locales, como usted decía, para pozos de menor tamaño. Estos han querido entrar, pero las reglas no han sido claras.



En distribución de gas hay mucho privado colombiano y extranjero. La parte de distribución no va a tener particular problema. La parte de transporte creo que hay que replantearla en defensa de Ecopetrol y Ecogás, porque si se deslinda realmente a Ecopetrol de Ecogás, esta última no tiene posibilidad de pagar los BOMT. Pero el problema no es que no pueda pagarlos sino que con las tarifas actuales no puede expandirse el sistema. Ya se está llevando Ballenas y Barranca al límite, a punta de luz y compresores. ¿Qué va a pasar cuando haya que expandir el sistema? ¿O es que Ecopetrol va a seguir pasándole indefinidamente recursos económicos a Ecogás? Es simplemente revisar esas tarifas de gas de nuevo, trasladarlas, porque eso también entra en el tema de carbón dentro de esa integridad.

¿Cómo hacemos para explotar carbón? ¿Cómo generamos una sobretasa de carbón para que haya mayor nivel de confiabilidad o robustez, como lo llamaban, para que haya recurso hídrico, gas y carbón? No, probablemente no hay necesidad de meter más sobretasas, probablemente no hay necesidad de recargar más a los usuarios con ese tipo de cuestiones. Simplemente hay que hacer que las térmicas tengan el precio real de su costo. En ese momento es muy probable que el carbón entre en forma inmediata, porque hay un subsidio implícito de Ecopetrol en el gas en la parte de transporte.

### *EL ROL DE ECOPETROL*

Hay un punto que es probablemente más complicado: el de las transferencias de Ecopetrol a la Nación. Ecopetrol juega un doble rol o muchísimos roles. Ecopetrol es fundamental tanto fiscal como cambiariamente.

Quiero entrar a un punto completamente macro que es importante. Estamos hablando del 23% de las exportaciones colombianas. Si de un lapo cortamos ese 23%, va a pasar una cosa muy sencilla: Va a haber una crisis cambiaria tremenda. Es decir, la devaluación que sería requerida para contrarrestar la caída en reservas asociadas a las pérdidas de las exportaciones petroleras, sería masiva. Entonces, cuando en algunas ocasiones no se acepta la necesidad de colaboración o la necesidad de flexibilizar ciertos contratos o la necesidad de hacer los esfuerzos que sean requeridos para garantizar que ese petróleo exista, quiero recordarle a la gente, que cuando un país devalúa muy fuerte, lo que está haciendo es ceder trabajo de sus ciudadanos, por igual trabajo de los ciudadanos del país que exporta. Esa es la esencia de la devaluación. Eso era lo que los marxistas en los 70 llamaban la teoría del intercambio desigual. Una devaluación puede afectar a los niveles sociales más necesitados. Si el país macroeconómicamente se queda sin petróleo, el efecto social es absolutamente devastador. Es que el petróleo va mucho más allá del petróleo.

Expliquémosle a la gente que uno o un punto y medio del PIB son trescientos mil empleos. Expliquémosle a la gente que no tiene empleo que la decisión de no hacer contratos incrementales, aunque ellos no tengan nada que ver con petróleo, aunque no vivan en la Orinoquia, Santander, en el Valle, en el Quindío o en cualquier parte, los va a afectar porque esos empleos se dejan de generar por inestabilidad macro de este país. Ecopetrol y el sector petrolero colombiano tienen que aceptar su responsabilidad dentro de un entorno macro en Colombia y tienen que aceptar que no sólo está afectando las zonas petroleras sino absolutamente a todo el país.



*H. R. LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA*

Ministro, colóquemele cifras. Usted ha tocado un punto que creo es muy importante: hay que crearle condiciones al capital de riesgo. Según el estudio de Naciones Unidas, después de hacer una serie de ecuaciones y establecer rangos, se detectó que aquí el 85% de las utilidades de un proyecto la toma el Estado. ¿Cuál sería un margen tolerable de flexibilización de la política petrolera? Vamos a pasar del 85% al 70%. ¿Cuál cree usted que debe ser el nivel de flexibilización que se les debe aplicar a los futuros contratos de asociación?

*H. R. ANTENOR DURÁN CARRILLO*

Quiero hacer una brevísima interpelación, señor Presidente, después de felicitar la intervención del citante, Doctor Alfredo Colmenares. Ministro, a los contratos de asociación se les critica por sus limitaciones, pero también dicen los que estudian el tema petrolero: ¿A qué se debe que tengamos que comprarle al asociado, petróleo crudo del subsuelo colombiano a precios internacionales? ¿Podemos modificar esos contratos y esas cláusulas?

*H. R. ÁLVARO ARAÚJO CASTRO*

Mi pregunta muy puntual es la siguiente: Hace tres años nosotros aprobamos en el Congreso la Ley del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), la cual tiene la función de regulación frente a los eventuales problemas cambiarios. ¿Podría usted explicar cuál ha sido el desempeño y el impacto favorable o desfavorable de este mecanismo regula-



dor de divisas, alimentado con los excedentes de la venta del petróleo?

*H. SENADOR HUGO SERRANO GÓMEZ*

ISA es una empresa importante porque se le pudo construir una infraestructura por cierto muy costosa y hoy día es muy rentable. Luego, no se puede comparar la infraestructura de ISA con la de Ecogás, que está siendo subsidiada, porque los BOMT le valen a Ecopetrol algo así como ciento diez millones de dólares al año; se los vendieron a Ecogás en condiciones muy favorables y necesariamente eso significa un subsidio. Pero en ningún país, sobre todo en ningún país del Tercer Mundo, se ha construido una infraestructura de transporte de gas sin subsidio. O sea, tratar de hacer eso sin el subsidio de la Nación, simplemente no funciona.

*MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  
DR. LUIS CARLOS VALENZUELA*

Dos puntos respecto a ese 86% del famoso “government take”. Este número no dice nada en realidad. Qué número tan peligroso políticamente, porque la noción de rentabilidad de ese 86% no tiene nada que ver con la rentabilidad real de las multinacionales. Es un número muy manejable en términos de decir que se está quitando excesivamente el ingreso que percibe la multinacional. Una carta que recibí ayer decía que para las compañías trabajar en el interior del país se ha vuelto casi un acto imposible. Dice la carta:

Cordialmente le informo sobre el tema de la referencia, que las áreas de interés detalladas en los mapas de los proyectos

en mención, que nos han remitido (son zonas marítimas), pueden corresponder e incluir lugares sagrados de los pueblos indígenas Wayúu, el bloque Macuira y Koguis Wayúu, y el bloque Nazaret. Por lo mismo y según al tenor de la Ley 21 de 1981, sobre necesidad de consulta previa, a partir de susceptibilidad afectación a la integridad étnica de los pueblos indígenas por parte de proyectos relacionados con recursos naturales, estos pueblos indígenas deben ser consultados al respecto”.

Aquí vuelve la misma pregunta: ¿Cuál es la prioridad?

Quiero que cada vez que se tome una decisión de esas, miremos el efecto sobre el Producto Interno Bruto de este país, y le digamos a los cuatrocientos o quinientos mil colombianos que su empleo no va a ser creado, porque se acaba de tomar la decisión de esperar dos o tres años para otorgar una licencia ambiental. Es que en las decisiones uno nunca puede mirar solamente el grupo que afecta, porque cada cosa de estas es como un billar. Uno le pega y no sabe cuántas bandas va a dar, normalmente los análisis van a la primera banda. Aquí estamos jugando billar, no estamos jugando pool.

Eso sí que es sofisticado, porque cada vez que uno pega rebota quince veces. Normalmente los análisis se hacen al primer golpe, y probablemente la más grave, es la última banda en la que pega, que son los cuatrocientos o quinientos mil empleos de Ciudad Bolívar, de Aguablanca, donde nunca la gente se da cuenta de que eso llega. La gente jamás asocia algo tan aburrido, tan tecnocrático, tan jarto de leer, como una balanza cambiaría, con el bienestar de gentes en barrios marginados. Entonces ese tipo de decisiones de consulta previa vale cien veces más que el 86%.



Decisiones en término de política de paz, son muchos más importantes que el 86%. Probablemente, si esos puntos fueran tocados, no creo que haya grandes necesidades en término de modificación a contratos. Creo que hay condiciones de entorno diferentes a los contratos mismos, diferentes a decir si el R-X, el X debe ser 5% ó 7%. Ese tipo de situaciones ambientales y de condiciones de trabajo son más importantes.

### *SE AHUYENTA LA INVERSIÓN*

Aquí muchas veces nos miramos como si fuéramos únicos y la decisión de las multinacionales de invertir está relacionada con condiciones más favorables, las cuales no necesariamente tienen que ser condiciones en términos de disparar retorno. Un retorno relativamente bajo –y esto sí que es importante– en condiciones de trabajo adecuadas en cualquier negocio, no sólo petróleo, es aceptable. El retorno exigido en condiciones políticas y ambientales adversas va a ser mayor.

Si lo que queremos es que no haya retorno del 18%, 20% ó 24%, generemos las condiciones de trabajo que sean propicias. La gente que envía esta carta está diciendo que ya no podemos más. Lo que están diciendo es: cojo mis cien millones de dólares y me voy a otra parte, porque es completamente imposible tener los equipos parados como están en muchas áreas, hasta que se decida cómo va a ser el proceso mismo de consulta previa. El punto no es cambiar el 86%. El punto casi se sale del Ministerio de Minas y Energía. En muchos casos ese punto integral de paz está en los ministerios de Medio Ambiente y del Interior.



Segundo punto. Tenemos que mirar a largo plazo: si los giros de Ecopetrol al Gobierno central siguen en tales magnitudes, no va haber petróleo. No se puede coger una compañía que tiene un ciclo complejo, que tiene problemas de abastecimientos en el 2004 y volverla un abastecedor de recursos fiscales. No se puede olvidar que el concepto de depreciación en contabilidad es volver a tener recursos para reinvertir.

Ecopetrol no está repartiéndole utilidades al Gobierno con recursos reales. Está repartiendo utilidades al Gobierno con las reservas pensionales y con las reservas de depreciación. Es muy complicado pedirle a un Presidente de Ecopetrol, dentro de dos o tres años, rentabilidad patrimonial de su empresa con estándares internacionales, porque no se maneja bajo mecanismos de estándares internacionales. Es ante todo una decisión del Ministerio de Hacienda y sólo parte del Ministerio de Minas y Energía. ¿Queremos estabilidad fiscal del país a corto o a mediano plazo? Si la decisión es estabilidad fiscal, no le pidamos, no le exijamos a Ecopetrol que se comprometa con autoabastecimiento petrolero.

Quiero referirme al FAEP y al Fondo Nacional de Regalías. Las leyes y las normas a veces se vuelven obsoletas o las circunstancias cambian. Las del FAEP cambiaron. El FAEP fue diseñado para evitar la enfermedad holandesa, entendida como proceso de revaluación por exceso de entrada de divisas que genera una tasa de cambio con un peso demasiado fuerte, que destruye los demás bienes exportables en la economía, dado que la competitividad no la genera la productividad, es decir la economía como un todo, sino el exceso de recursos provenientes por el petróleo. El efecto final de una enfermedad holandesa es que los países se vuelven monoprodutores, las demás empresas exportadoras se quiebran por efecto de un peso excesivamente fuerte y cuando

el petróleo ya no existe, hay una enorme pobreza en la estructura industrial del país. Esa era la esencia de la noción de enfermedad holandesa y el FAEP trataba de frenar ingresos de divisas para lograr una tasa de cambio que fuera coherente no sólo con los ingresos petroleros, sino con la estructura real de competitividad del país.

Lamentablemente lo que nunca se tuvo en cuenta –y no era falta de previsión, sino que simplemente las proyecciones que había en ese momento, un poco también lo que pudo haber ocurrido con Carbocol– es que el precio del petróleo haría cosas de estas. Eso genera que Ecopetrol en este momento esté haciendo una cosa completamente absurda: endeudándose, con toda la situación que habíamos visto anteriormente, a tasas mayores a las que está colocando sus recursos excedentarios en el FAEP. Eso en términos financieros se llama hacer arbitraje negativo y es considerado una de las mayores estupideces que uno puede cometer. Es tomar deuda a mayor costo para colocar recursos a menor costo. Estrictamente desde el punto de vista financiero y cambiario el FAEP para Ecopetrol carece de todo sentido.

En cuanto respecta al Fondo Nacional de Regalías, está atomizado completamente. Las regalías tienen como fundamento que a ciertas regiones se les está extrayendo un recurso a una determinada velocidad y la externalidad de esa extracción recae sobre todo el resto del país. Como tal, esas regiones deben ser receptoras de un ingreso adicional, no obstante que el recurso es de la Nación.

Probablemente uno lo que debiera hacer es volver ese Fondo Nacional de Regalías, un Fondo como usted muy bien lo decía, doctor Colmenares, para tres o cuatro proyectos fundamentales de las regiones; y que los recursos de ese Fondo estén



asociados a los ingresos que efectivamente pueda tener Ecope-  
trol.

Creo que aquí hay necesidad de que las partes se responsabilicen, que haya una noción de contrato social. Las comunidades tienen que cuidar el árbol de donde sale lo que exigen y lamentablemente no se está cuidando. En este momento no se está haciendo nada al respecto. Los departamentos están sufriendo enormemente los perjuicios asociados, no sólo la caída del precio del petróleo, sino las imposibilidades de bombeo por voladuras.

En términos de las conclusiones creo que es muy importante establecer ciento por ciento que la política petrolera en general es cambiante. Probablemente en tres meses haya necesidad de hacer otras cosas.

#### *H. R. OCTAVIO CARMONA SALAZAR*

En el cuestionario inicial que se le pasó al señor Ministro, que es de dieciséis preguntas, no me detuve sino en una sola, en la número doce, que tiene que ver con el Fondo Nacional de Regalías. ¿Qué percepción tiene el actual Gobierno del Fondo de Regalías, desde el punto de la eficiencia y distribución de sus recursos?

Nos encontramos con que todo ello viene a raíz del Decreto número 828 del 4 de mayo de 1998, que dice: "Por medio del cual se efectúa una reducción en el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1998". El Gobierno Nacional no puede quitarle la plata al Fondo Nacional de Regalías, porque este fue creado bajo la Ley 141 de 1994, la cual lo concibe como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica".



El artículo 361 de la Constitución dice: “Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asigandos a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley”. Lo que estoy diciendo, la Ley 141 del 94: “Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales”. Entidades territoriales son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas. La Nación no es un ente territorial.

¿Cuáles son los criterios para un eventual recorte? ¿Qué es ilegal? ¿Se consultaron a los entes territoriales? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde?

No puedo estar de acuerdo con usted, Ministro, cuando dice que el Fondo Nacional de Regalías está atomizado completamente. Desde 1995 para acá, se han aprobado un total de quinientos cuarenta y dos mil millones y medio de pesos, aproximadamente. Y están distribuidos de la siguiente manera: en proyectos menores de cincuenta millones de pesos, el 3%; en proyectos entre cincuenta y ciento cincuenta millones de pesos, el 10%; entre 150 millones y 300 millones de pesos, el 8%; entre 300 millones y 600, el 10%; mayores de 600 millones de pesos, el 69%.

*H. R. ANTENOR DURÁN CARRILLO:*

Como una contribución en este debate, Doctor Alfredo Colmenares, quiero decirles que es importante que el señor Ministro y el Gobierno nacional nos digan qué contribuciones

pueden hacer desde este Ministerio hacia ese tema de la paz, ante las propuestas que ha hecho la guerrilla, especialmente el ELN, sobre ese tema de la paz y de la política petrolera, en su conjunto.

Y por último, el tema del gas. Mi Departamento, la Guajira, tiene hoy la mayor producción de gas; se calcula que el 70% de la producción gasífera que llega al país sale de la Guajira.

Yo le quiero preguntar al señor Ministro, para terminar, qué piensa Ecopetrol sobre la masificación del gas y cómo se vincula el Ministerio que usted preside, para que sea una realidad esa masificación del gas. Señor Ministro, de nada sirven los vientos cuando no tenemos un puerto definido. Yo sí creo que la política que usted está presidiendo desde el Ministerio de Minas y Energía tiene que hacer un gran trabajo; ojalá pudiera usted apoyar en su Ministerio, una Ley General de Hidrocarburos. La dispersión de esas normas que aquí hemos discutido en el Congreso de Colombia es un factor también negativo para que podamos llegar a ese puerto fijo que nos hemos propuesto en la Comisión Quinta de la Cámara.

*H. R. EDGAR EULISES TORRES MURILLO:*

Señor Ministro, no se puede aceptar que sean seis, siete proyectos, los que se puedan financiar. Que no suceda que con los recursos del Fondo de Regalías, como ya se está diciendo, se va a financiar el metro de Bogotá, la recuperación del río Bogotá o el metro de Cali, sino que con esos recursos podamos llegar y jalonar procesos de desarrollo en muchas regiones marginadas.



*H. R. JACOBO RIVERA GÓMEZ*

Yo quisiera, señor Ministro, y anticipándome a lo que tiene que ser también una parte de la exposición del señor Presidente de Ecopetrol, hablar de la situación gasífera. El Departamento de Casanare es uno de los departamentos que tiene en su subsuelo el mayor potencial de gas, y es doloroso, y se lo manifestaba en el día de ayer al Ministro del Medio Ambiente, cómo en una forma permanente se está quemando el gas de los pozos que están en Colombia. Pongámonos a pensar, hagámonos una reflexión: que ese pozo de Cusiana hubiera sido descubierto en los Estados Unidos o en la Gran Bretaña, ¿será que el gas lo estarían quemando como lo estamos quemando acá en Colombia? Ese gas nosotros lo pudiéramos estar aprovechando para la industria y la generación de energía.

*H. R. MIGUEL ÁNGEL FLÓREZ RIVERA*

Gracias, señor Presidente, mi intervención trata dos temas. El primero, mi posición frente a la orientación de la asignación de recursos del Fondo de Regalías. Yo estoy de acuerdo en principio en la especialización de la asignación de estos recursos, siempre y cuando se respeten tres premisas: la primera, que esos macroproyectos de que se habla se saque adelante uno por Departamento; la segunda, que exista un equilibrio social entre los recursos que se le asignen a la provincia y los recursos que se asignen a la capital del país; y la tercera, mucho más importante, que si el Gobierno está interesado en especializar la asignación de los recursos del Fondo de Regalías, haya un compromiso vehemente de respetar e incluso fortalecer los fondos de cofinanciación, que



serían y quedarían como la única instancia para solucionar el problema diario, del diario vivir de cada uno de los municipios de nuestra provincia.

### *H. SENADOR HUGO SERRANO*

Para mí el problema es de costos, de eficiencia, de liderazgo, de modernización, que Ecopetrol jalone la industria nacional. Aquí tengo los costos de producir un barril de petróleo. Por ejemplo en El Centro, se acerca a los diez dólares, en Tibú vale nueve dólares con setenta centavos, en Apiay cuatro dólares, en Putumayo siete dólares, sin incluir transporte.

Ecopetrol no puede competir con las multinacionales, por muchos factores. En eso estoy de acuerdo con el Director de la USO. Se tienen yacimientos viejos, obsoletos, que tienen altísimos costos y que necesariamente a esos costos Ecopetrol nunca podrá competir, y como nosotros la verdad es que tenemos dos Ecopetroles: la Ecopetrol que produce ciento diecisiete mil barriles diarios y la Ecopetrol que recibe de las multinacionales doscientos cuarenta mil barriles, por el 40% que le corresponde al país. Los costos de esos doscientos cuarenta mil barriles, me atrevo a decirlo, de pronto son del orden del dólar cincuenta centavos; y los que produce Ecopetrol, en promedio, son de siete dólares.

Nosotros estamos compitiendo a nivel internacional con otros países que dan más garantías. Aquí las compañías petroleras no vienen porque nosotros seamos simpáticos, ni porque somos más o menos indios, vienen para recuperar su dinero y no hacer obras de caridad. Entonces es muy cierto que nosotros tenemos que competir a nivel internacional con otros países. Alguien hablaba de Venezuela, el Doctor Colmenares.

La verdad es que nosotros tenemos mucho que aprenderles a ellos. Lógico ellos tienen unas grandes reservas.

Pero para mí, la pregunta más importante, aparte de todo lo que hemos dicho hoy, es: ¿Usted nos va a garantizar una política macro, usted va tener la fortaleza de cambiar la estructura de los precios de la gasolina para poder crear una competencia? ¿Cuándo nos trae ese proyecto para estudiarlo?

Nos interesa que haga una política petrolera a largo plazo. Si creamos unos incentivos a la inversión extranjera, si mejoramos de alguna manera la renta petrolera, si diversificamos los contratos de asociación, si aumentamos la actividad exploratoria, si maximizamos el recobro de los campos no productivos, pues tenga la seguridad que aquí le haremos una placa, señor Ministro.

*GOBERNADOR DE CASANARE,  
DOCTOR JORGE PRIETO RIVERO*

El petróleo es una gran riqueza para el país, pero irónicamente, le representa pobreza a las regiones petroleras. Eso ha generado una descomposición social. El ganadero, el campesino medio y el campesino pobre, que se han convertido en asalariados abandonan su finca para ir a buscar un sueldo allí en las compañías petroleras que lo ofrecen y lo único que le pueden prometer es un sueldo de celador o algo por el estilo.

Con el tope que les impusieron a las compañías petroleras, hasta 180 mil barriles diarios de producción, tenemos derecho a recibir regalías. De ahí en adelante nos descuentan 90 y 95%. Las regalías no alcanzan para solucionar todo ese tipo de problemas.



Para nosotros es muy difícil que el gas se quemé. Es absurdo que nosotros tengamos que traer la línea de energía, a 150 kilómetros de distancia, energía que se produce con carbón mucho más cara, cuando tenemos ahí, en nuestro propio suelo, el gas. Dentro de una política que propenda por que las regiones petroleras se desarrollen, nosotros creemos que se debe producir energía eléctrica allí y lo único que tienen que hacer Ecopetrol y las compañías asociadas es facilitarlos, es decir, poner a disposición de las distintas compañías nacionales y extranjeras, que han hecho propuestas de producir energía eléctrica allí con base en el gas, facilitarles, venderles ese gas y no ponerles trabas.

A nosotros nos preguntaban, a raíz de una denuncia que hacía el Ejército de Liberación Nacional, si era cierto lo que allí se decía, que la mitad del petróleo que salía por los oleoductos no lo pagaban, es decir, denunciaban 100 barriles, pero en la realidad estaban sacando 200.

Tuve que decirle a un periodista: No me consta si eso sea cierto o no, porque los departamentos no tenemos acceso allí, a fiscalizar y a saber, a tener un ingeniero de petróleos, un técnico, un profesional que pueda certificar si la cantidad de petróleo que sale allí por los oleoductos es la que realmente están pagando o no. Por lo tanto, sería importante para el país, para la región, para la seguridad nacional, que las regiones petroleras tuviéramos acceso a ese control.

### *GOBERNADOR DEL META, DR. ALAN JARA URZOLA*

Sobre el tema de la refinación, quiero acotar que la fragilidad del abastecimiento del combustible que actualmente tiene el país, por razones que son conocidas, hace que el Estado



reflexione en forma precisa sobre estos aspectos y es así como zonas vulnerables de Colombia, de sufrir estos riesgos de desabastecimiento, son precisamente zonas productoras de petróleo.

Los procesos de refinación le permitirán igualmente a mi Departamento, el Meta, la inserción en el mercado de productos blancos y sus derivados, fruto de esta refinación, que próximamente se realizará en nuestro territorio. Los márgenes de ganancia son representativos frente a los costos de transporte que tradicionalmente deben pagar nuestros consumidores finales y que mediante este sistema se trasladan como renta al Departamento al asumir la refinación. Aquí desde luego debemos considerar también, como ya se anotaba que el costo de producción de los crudos de Apiay es de los más económicos en el país.

Tenemos experiencias como la Tropical Oil, que inició su refinación con una destilería de 1.500 barriles, por allá en el año 21, posteriormente ampliada a 22 mil barriles y que demostró que las pequeñas refinerías regionales en zonas de producción lograron éxito. Hoy el Departamento del Meta presenta esta alternativa de refinación, mediante el montaje de una planta modular, de aproximadamente 5 a 10 mil barriles diarios de crudo, y que esta política de refinación departamental hace parte del proceso de desarrollo estratégico integral, de un complejo sistema económico que pone al Meta a las puertas del siglo XXI, con capacidad de competir con las regiones más beneficiadas de la política nacional.

Esta comercialización hoy no la realiza Ecopetrol, sino un intermediario particular que se beneficia por estas determinaciones de la Empresa de Petróleos, muy difíciles de enten-

der en un marco de transparencia y de lucha contra la corrupción. Sobre el tema de la comercialización, en estos aspectos que son reservados a la Nación, hoy queremos reiterar nuestra propuesta de poder comercializar productos de Ecopetrol y de otras subsidiarias, como es el caso del crudo de Castilla y de otros productos y subproductos del petróleo, en proceso de refinación. El Departamento del Meta, ha creado por ordenanza, una empresa que puede comercializar eficientemente el crudo de Castilla, lo que le permitiría a la Gobernación obtener unos ingresos considerables por este rubro.

Sobre la masificación del gas, como aspiración de todo gobernante, se busca atender con eficacia y eficiencia las demandas de la comunidad, las cuales pretendo asumir con responsabilidad ante esta misma, y la tarea propuesta es la de lograr un proyecto con la participación interinstitucional, en que tengan asiento la Presidencia de la República, Ecopetrol, Ecogás, Corpes y la Gobernación del Meta, con otros organismos privados y desde luego, el Fondo Nacional de Regalías, para que la masificación del gas en el Meta sea una propuesta de paz transformada en acciones concretas.

*PRESIDENTE DE ECOPETROL,  
DR. ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS*

Para el transcurso de este debate se pone uno a pensar cómo resumir dieciséis respuestas a dieciséis interrogantes planteados que van desde aspectos muy particulares de Ecopetrol hasta los globales de política petrolera. Ustedes tienen señores Representantes el texto escrito a cada una de aquellas.



## *OBJETIVO DE ECOPETROL*

¿Quién es Ecopetrol? ¿Para qué existe Ecopetrol? ¿Qué desea hacer Ecopetrol? ¿Qué puede hacer Ecopetrol? Y ¿qué le pide la comunidad a Ecopetrol?

Parecería difícil que a Ecopetrol, “una empresa industrial y comercial del Estado”, le apliquemos en todo su contexto esta definición jurídica, porque cuando se trata de analizar su competitividad, cuando se trata de comparar Ecopetrol con la empresa privada, se le aplica únicamente la primera parte de la definición: es una empresa industrial y comercial, y punto. Se olvida la parte importante que es la de ser herramienta del Estado.

Pero cuando se trata de entender la parte social, de ver la parte de subsidios, que tiene que llegar a todos los rincones de Colombia, donde no llega la empresa privada por no ser rentable, se le dice: no es una empresa industrial y comercial sino una empresa del Estado, a la cual le exigimos y pedimos.

## *ECOPETROL Y OTRAS EMPRESAS ESTATALES*

Cuando hablamos de la competitividad decimos que por tamaño Ecopetrol está aproximadamente en el puesto veinticinco a treinta dentro de las grandes compañías mundiales, medida por el tamaño de las reservas y el de la producción. Es aquí necesario hacer la primera y más importante distinción: las reservas petroleras no son de Ecopetrol ni de las compañías asociadas. Las reservas petroleras pertenecen exclusivamente a la Nación. Algunos actores cuando se habla de la política de contratación y aspectos de la Empresa Estatal, creen que las reservas le pertenecen exclusivamente a Ecopetrol, y eso no es



cierto, así fuera Ecopetrol un ente privado: administra y opera un recurso que es exclusivamente de la nación colombiana.

Hablemos ahora de la competitividad de Ecopetrol. Para ello primero considero necesario mostrar unas cifras, que aquí se han mencionado; no importa que repitamos. Son consideraciones previas absolutamente necesarias al hablar de competitividad.

Más de 550 atentados en los doce años que lleva de operación el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Si se trata de estadísticas, mencionamos que uno de cada siete días de la semana, en promedio, el oleoducto ha estado parado por culpa de estos atentados. ¿Puede ser una empresa competitiva en estas circunstancias? En lo que va corrido de este año el número de atentados a este oleoducto ha representado dejar de producir crudo por el equivalente a 50 millones de dólares, con precios caídos, que por supuesto afecta al socio, afecta a Ecopetrol y a las regiones.

¿Puede ser competitiva una empresa cuando para poder hacer sus proyectos exploratorios, al igual que las empresas privadas, se encuentra con que hay licencias ambientales que han demorado más de 1.050 días?

¿Puede ser competitiva una empresa para que se le mida por los parámetros de una empresa privada internacional, cuando tiene la obligación de abastecer e ir a los distintos territorios, que también son Colombia, que también son patria, pero a donde no va ningún privado?

Quiero insistir en esta parte de la competitividad para entenderla, porque infortunadamente cuando se trata del tema petróleo a uno le colocan un dilema perverso: O se es autarquista o se es nacionalista, entendido bajo el esquema de que

uno tiene que hacerlo absolutamente todo, o se es neoliberal antipatria; y con ese maniqueísmo ideológico se quiere también trabajar el maniqueísmo operativo. O Ecopetrol hace absolutamente toda la exploración y toda la producción o sencillamente deja de ser empresa estatal. Estos dilemas no le causan ningún beneficio a la Empresa ni a la Nación, a la cual se debe.

### *ECOPETROL ES DE TODOS*

Ecopetrol no es de los trabajadores o los jubilados, pertenece a todo el país y tiene una misión que cumplir.

El presupuesto de Ecopetrol para 1998 mostraba unos ingresos generados por la operación, esto es las ventas que tiene tanto en el mercado nacional como en el mercado de exportación, de 6.336 millardos, o sea, 6.336 miles de millones de pesos. Diecisiete meses atrás, el precio del crudo estaba en el mercado internacional al doble del que tenemos en el día de hoy. En otros términos, en estas condiciones, en relación con los ingresos estamos reducidos a la mitad: las ventas se han estimado en los mencionados 6.336 millardos. ¿En qué se va a utilizar ese presupuesto?

Primero, servicios personales, 645,3 millardos, que equivalen al 10,2% del total de los ingresos. Existe además una partida para amortización de pensiones, de 923.5 millardos, que equivalen al 14,6% de los ingresos: por eso estamos diciendo que Ecopetrol tiene un problema en la parte pensional que es absolutamente necesario corregirlo, porque a pesar de ser en este instante una provisión, significa que en los próximos ocho o diez o más años, es necesario tener el dinero para poder cubrir ese pasivo. Entonces tenemos por parte de nómina 10,2% más



14,6%, lo que equivale a una cuarta parte de los ingresos de toda la operación previstos para este año de 1998.

Tenemos por depreciación y otras amortizaciones 608 millardos, que equivalen al 10%. Un servicio de deuda (dentro del balance), que representa el 11% del total de los ingresos, y dividendos e impuesto de renta, del 6,3%. El 18,3% del total de los ingresos de la empresa van a regalías y a contribución de hidrocarburos el 0.7%. Inversiones el 12.6%.

Al ver esas cifras, empieza uno a compararse con empresas del sector. Hablemos primero de las estatales, que pueden tener características similares. Tomemos a Petróleos Mexicanos (Pemex) y miremos la parte de nómina cómo está. Pemex tiene 106 mil personas produce 3 millones ochocientos mil barriles diarios de crudo y refina un millón trescientos mil barriles diarios de petróleo para una relación de número de empleados por 1.000 barriles diarios de crudo producido y refinado, de 21 trabajadores directos.

#### BENCHMARKING INTERNACIONAL

Compañía	Personal (miles)	Producción (mil BPD equiv.)	Refinanciación (mil BPD)	Indicador (Empleado/ 1000 BPD)
PEMEX	106.0	3800	1300	21.0
PDVSA	49.2	3300	1200 + exterior	11.0
PETROBRAS	51.5	850	1500	22.0
YPF	9.8	570	300	11.3
ENAP	3.3	100	153	13.0
ESTATOIL	12.7	856	212	11.9
AMOCO	47.0	1420	1007	19.3
ECOPETROL	10.6	112	241	30.6



La empresa estatal venezolana, PDVSA que ha sido citada acá como un ejemplo y efectivamente es un excelente ejemplo, tiene 49.200 trabajadores, produce tres millones trescientos mil barriles de crudo, refina internamente en Venezuela un millón doscientos mil, más lo que tiene en el exterior, resulta en una relación de 11 empleados por 1.000 barriles.

En Brasil (PETROBRAS), con quien estamos compitiendo más intensamente para atraer inversión privada al sector, tiene 51 mil trabajadores, produce 850 mil barriles, refina un millón quinientos mil y tiene un índice de 22 empleados por mil barriles.

Ahora el caso de Ecopetrol: 10.600 trabajadores, produce 112 mil barriles por día y refina 241 mil, para un índice de 31 empleados por mil barriles día.

Claro que causa horror cuando uno menciona estas cifras, pero me parece que si las cifras comparativas no se miran como tal y no se busca la viabilidad de la empresa, no estamos haciendo nada, sino únicamente un recuento histórico para este debate. Pero hay que entenderlo como tal, como un debate productivo.

¿Qué sentido tiene por ejemplo que Ecopetrol opere un hospital y disponga de algo más de 300 profesionales manejados directamente?

Veamos costos. En producción directa, esto es, en los campos de producción de Ecopetrol, excluyendo el gasto administrativo del corporativo y la provisión de pensiones del personal ya jubilado, de enero a junio de 1998 el costo de operación era de ocho dólares con 92 centavos. Mientras que para la producción asociada, esa cifra era de 5,64. Esto sencillamente está indicando que el costo de producción de Ecopetrol comparado con el de las asociadas, es mayor.

En la Gerencia Centro Oriente, la de la Reversión de Mares, la que lleva 70 años en producción, se produjeron de enero a junio de este año 37 mil barriles diarios, y su costo de producción fue de 17 dólares con 11 centavos, cuando el precio de exportación del crudo está alrededor de trece dólares incluido el costo de transporte del campo al puerto de exportación que no se incluye en el costo de producción de US\$17,11/barril.

Ese costo tiene que escandalizar. ¿Cómo no va a escandalizar, si para producir estos 38 mil barriles tenemos 2.400 personas? Apiay produce 48 mil barriles diarios, tiene nómina inferior a 200 personas directas y su costo de producción es de 3 dólares con 37 centavos para el mismo período. Claro que son dos campos distintos en edad y en forma de operación.

¿Y en refinación? Hay un estudio de la firma Solomon, que reúne prácticamente todas las refinerías del mundo: estatales, privadas, americanas, europeas. Muestra parámetros como el índice de consumo de energía, que señala cuánta energía consume la refinería, sacado en índices comparativos. El líder del estudio en consumo de energía tenía un parámetro o índice de 78. El Complejo Industrial de Barrancabermeja en el año 1992 tenía 183 ¡Más del doble! En el año 96 bajó a 141. La Refinería de Cartagena en el año 92 tenía 128, ya va en 123, todavía muy alto.

El índice de costo de mantenimiento, es decir cuánto vale mantener la refinería por cada barril equivalente procesado: El líder del estudio lo tenía en 16.1 dólar por una unidad equivalente, no es por barril. Barrancabermeja tiene 56 plantas pero el hecho de usar un factor de equivalencia evita la distorsión de la complejidad de las distintas refinerías. El líder del estudio, repito, tenía 16.1 dólar, Barrancabermeja está en 21.5.



La Refinería de Cartagena en el año 92 tenía 42 dólares. En el año 96, es necesario explicarlo, estuvo en 80. Y alcanzó el altísimo valor porque por razones presupuestales en años anteriores se le quitaron recursos y se aplazó el mantenimiento con una enorme miopía y torpeza.

El personal equivalente en refinerías, también medido por 100 unidades de destilación, el líder del estudio utiliza 33.3 personas en total. Barrancabermeja, incluido el personal propio y el personal contratista, en el año 92 estaba en 200; en el año 96 en 134. Hay una diferencia grande de 33.3 a 133, es prácticamente cuatro veces más. La Refinería de Cartagena, en el año 92 tenía 272 como índice mientras que el líder mundial, repito, solo utilizaba 33,3. Aquí, un número más alto quiere decir menos eficiencia. Existen razones de tecnología y lo moderno de las plantas que sólo explican una parte de estas distancias del líder.

### *LA PARTE PENSIONAL*

¿Qué ocurre con la parte pensional? Lo siguiente: Ecopetrol tiene pactado con buena parte de su personal que si el trabajador cumple 20 años de servicio, se puede sumar a los años de servicio la edad, y si eso suma 70 años, tiene la opción de pensionarse usando el promedio devengado en el último año. Estadísticamente tenemos que el trabajador de Ecopetrol ingresa a los 23 años y se jubila a los 47 años de edad.

El salario promedio del trabajador con respecto al resto de compañías petroleras, está entre un 30 y 40% más alto. Quiero destacar que no es una dádiva pero es un hecho real.

De otra parte, el 21% del personal directo de Ecopetrol realiza actividades operacionales y el 46% soporte administrativo. Es



una inconsistencia pues esta no es una empresa de servicios, es una empresa industrial y comercial, y como tal con un peso enorme en la operación.

Otro tema que impacta la "productividad" de Ecopetrol son las financiaciones dentro y fuera de balance. La financiación para el Oleoducto de Orensa, por ejemplo, el que saca el crudo de Cusiana y Cupiagua a Coveñas para la exportación, si tuviéramos que cubrir esa deuda, que asciende a 1.217 millardos de pesos en valor presente (y hay que pagarlos), el costo hoy en día por transporte, por efecto de los volúmenes que está moviendo, está alrededor de seis dólares el barril, cifra exagerada si se compara con el precio de exportación o con el costo de producción.

Otro impacto son los BOMT de Ecogás: 1.207 millardos de pesos, que hay que pagarlos. Los de Orensa están a 10 años y los BOMT de Ecogás a 15 años.

Ecopetrol no puede seguirse endeudando *ad infinitum*. Cualquier organización tiene una capacidad límite de endeudamiento. Por ejemplo, la escisión de Ecogás afectó sus estados financieros. El total de patrimonio que se retiró en diciembre 31 pasado fue de 491.3 millardos de pesos, que equivalen al 18% del patrimonio de la empresa a diciembre 31/97. ¿Qué pasará cuando se privatice Carbocol si su valor en libros de Ecopetrol es muy superior al valor esperado por su venta? ¿Otra pérdida?

La única manera de hacer viable a Ecogás fue pactar que Ecopetrol pague el BOMT. Por un lado, paga la tarifa de lo que transporta y recibe una porción de Ecogás, de la plata de los BOMT. Si se toma el efectivo del año 1 al 30, el valor presente en millones de dólares, de los pagos que Ecopetrol debe hacer a los distintos contratistas de los BOMT es de 933

millones de dólares; e irá a recibir de Ecogás sólo 653 millones, esto es el 70%. Pero lo preocupante no es esa parte de la cifra, y los 30 años; es que del año 1 al 15, esto es, que de este año a los próximos 15, Ecopetrol en valor presente tiene que sacar 831 millones de dólares para pagar los BOMT y sólo va a recibir de Ecogás 297 millones de dólares, equivalentes al 36%. La diferencia será para que las próximas generaciones los reciba.

La competitividad de Ecopetrol tiene que ver con decisiones al interior suyo y con decisiones del propio gobierno.

### *¿QUÉ PASA CON LAS RESERVAS DEL PAÍS?*

Las reservas originales de petróleo al iniciar el año 1979 eran de 2.564 millones de barriles, básicamente la misma cifra de reservas remanentes que tenía el país al final del año 97 (2.577 millones de barriles) con una relación similar R/P de 9 años aproximadamente; o sea, prácticamente en veinte años las reservas son las mismas pero con una gran diferencia: en el año 1979 la producción era de 45 millones de barriles al año y en el año 97 fue de 238. Con otra gran diferencia: en el año 79 estábamos importando crudo (parece que a algunos se les olvidó este hecho que marcó el apelativo de década negra al período 1976-1985 cuando Colombia fue importadora de crudo). En el año 97 Colombia tuvo unos importantes excedentes de crudo.

¿Cuánto se ha producido en estos últimos veintiún años, del 77 al 97? La producción ha sido de 2.350 millones de barriles, cifra prácticamente igual a todas las reservas descubiertas desde los inicios de nuestra industria en 1918 hasta 1979.



Por eso no puedo compartir la expresión que ha sido nula la actividad o ha sido perdedora la actividad exploratoria y de producción, porque en esos veintiún años se descubrieron 4.519 millones de barriles.

Cuando algunos se preguntan por qué mas bien no nos dedicamos a hacer toda esta actividad directamente con Ecopetrol uno dice: ¿Con qué aliento? El costo promedio necesario para invertir en exploración, esto es, hacer sísmica y perforar pozos, históricamente está en US\$ 1.45 el barril lo cual depende de la prospectividad del la zona.

Las inversiones en desarrollo están alrededor de dos dólares por barril, dependiendo de la infraestructura necesaria, luego las sumas que se requieren para cualquier escenario, optimista o pesimista, nos indican la absoluta necesidad de contar con el inversionista privado, y que la mayoría de la actividad la realice el privado, salvo que se destinen recursos específicos para Ecopetrol que se saquen del Presupuesto Nacional o que nos condenemos a volver a ser importadores y a dejar de exportar.

Me atrevería a hacerle la pregunta a los trabajadores, a los jubilados de Ecopetrol: ¿Estamos todos dispuestos a tomar toda la parte de pensiones e invertirlos en exploración directa?

Es que para criticar el privado miramos las cifras únicamente bajo la perspectiva de cuando ya se ha encontrado y no bajo la perspectiva de la parte de riesgo. Una crítica que le han hecho a Ecopetrol es con el caso de Coporo. Arriesgó y perdió. Así es la exploración: de los 1.882 pozos exploratorios que se han perforado en toda la historia de Colombia sólo se han descubierto 229 campos.

En Colombia se han perforado pozos de 30, 40, 50, y hasta 60 millones de dólares, pero no es lo mismo perforar un pozo



en el Piedemonte con toda la dificultad geológica, que perforar en otro sitio de mayor facilidad geológica y menos profundidad.

De los dieciocho millones de hectáreas que actualmente están en exploración, aproximadamente diecisiete millones las tienen las compañías asociadas y un millón de hectáreas las trabaja Ecopetrol.

### *HAY QUE TENER PRIORIDADES*

Si Ecopetrol tiene unos Distritos como el de la Gerencia Centro-Oriente en el que todavía creemos que es posible encontrar nuevas reservas, ¿para qué se va a otro sitio? ¿Por qué no intensifica su actividad exploratoria en esa parte? ¿Por qué no llama a otras compañías y se asocia en producción incremental? ¿Por qué no le dan más vida a esos distritos que hemos dicho que producen 38 mil barriles y tienen 2.400 personas?

Nos gustaría tener todos los recursos para hacer exploración no solamente en áreas activas sino también en áreas frías o inactivas, pero es necesario tener prioridades.

### *LA ÚLTIMA LICITACIÓN DE ÁREAS*

Algunos consideran que esta licitación ha sido un fracaso. Yo me permito discrepar de tal concepto. Por supuesto que nos hubiera gustado en la primera ronda tener cotizaciones en todo. Salimos con 17 proyectos distintos, de los cuales nueve fueron áreas inactivas o zonas frías; cuatro para producción incremental, para darles vida a esos distritos de Ecopetrol

llamando un socio; dos normales de áreas activas; y dos en riesgo compartido. De riesgo compartido obtuvimos una propuesta y de la otra nos están haciendo propuestas por fuera de concurso para acordar directamente los términos comerciales.

¿Dónde no obtuvimos propuestas? En áreas inactivas. Nos han dicho las compañías que les faltó tiempo y a la gente hay que creerle. Ya miraremos en la segunda fase: Ecopetrol estará a finales de año recibiendo propuestas.

No podemos satanizar el esquema de asociación diciendo que se acabó y qué no ocurrió, porque las mismas compañías reconocen que en el papel el nuevo esquema de asociación para áreas inactivas es atractivo. Me duele que no hayamos recibido propuestas para esas áreas, por supuesto, pero ahí hay algunas compañías que nos han dicho que quieren que les adjudiquemos directamente por ejemplo para exploración costa afuera, en la parte del Pacífico.

### *LA VENTA DE ACTIVOS*

Quisiera referirme a lo que se ha dicho de las ventas de algunos activos importantes para quedarnos con los pasivos no importantes. La venta de los Terpeles. El problema básico es que cuando se tiene angustias financieras, cuando es necesario sacar plata para el mercado y no se tiene de dónde, a veces se requiere salir a vender el radio, o cualquier cosa; algunos empeñan. Claro que nos gustaría estar en todo. ¿Es estratégico cuando el país está ad portas de tener que importar, quitarle un dólar a la exploración para colocarlo en una actividad que la puede realizar un privado? Lo importante es exigirle que lo haga bien y en forma económica para beneficio final del usuario.

Esa es la respuesta por la cual se han tenido que vender algunos activos. Estamos en la última venta de la parte de Terpel Antioquia. Hoy mismo en los medios, creo que Fendipetróleo está diciendo que se necesita reglamentación porque como se van a liberar los precios, es conveniente que se prohíba que el productor y el mayorista entren al mercado minorista. Esos son parte de los temas de las minorías, que siempre están pidiendo que los traten como minorías para poder exigir más en algunas condiciones que les convienen.

### *EL GAS NATURAL*

Para terminar, quisiera referirme al tema de la masificación del gas, programa que considero bien importante. En los últimos cuatro años la inversión de Ecopetrol en infraestructura, directa e indirecta, (porque los BOMT se tienen que pagar), supera los mil millones de dólares. Debe tenerse en cuenta que igualmente es necesario acelerar y poner en marcha toda la producción requerida.

A diciembre 31 de 1997 teníamos 1.341.000 viviendas conectadas a gas natural en más de 135 municipios. Honorables Representantes: para la parte de Cundinamarca necesitamos poner en producción cuanto antes las reservas que hay en Piedemonte para que entren al circuito y tener una disponibilidad de gas. El gas proveniente de Apiay únicamente alcanzaba los ocho millones de pies cúbicos lo cual cubre sólo una pequeña parte de Bogotá; este volumen se ha incrementado con veinte millones de Cusiana. Al terminar la espina dorsal del gasoducto e incrementar la producción se podrá unir y colocarlo en esta parte del país.



Los hallazgos exploratorios de Ecopetrol y la operación asociada han encontrado directamente en los últimos 15 años alrededor de 157 millones de barriles de reserva de crudo, a un costo de hallazgo un poco más alto (alrededor de un 35%), del costo de hallazgo de las compañías privadas.

Me parece importante y necesario resaltar la actividad en asociación: tenemos algo más de 110 contratos de asociación vigentes en este momento. El récord más alto en la historia. ¿Insuficiente? Claro que insuficiente todavía. En estos contratos las compañías que están operando son un poco más de 80. De estos contratos los que están en actividad exploratoria son un poco más de 80, los otros están ya en la etapa productiva.

*H. R. JACOBO RIVERA GÓMEZ*

Solicito de parte del señor presidente de Ecopetrol especial énfasis en la masificación del gas en las regiones en donde hoy se está produciendo.

*PRESIDENTE DE ECOPETROL,  
DR. ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS*

El gas natural puede estar en el yacimiento en dos formas: asociado y libre. Hay un gas natural que se llama gas libre, esto es, que dentro de la tierra lo único que hay es gas. Entonces ocurre, como en el caso la Guajira: si hay mayor consumo, uno abre la válvula, si hay menos consumo, uno cierra la válvula. Ese es el gas libre.



ENRIQUE AMOROCHO CORTÉS,  
*Presidente de Ecopetrol.*

El otro gas es el que se llama gas asociado, esto es, el gas que se encuentra con el hidrocarburo líquido. Sirve de elemento de presión, y al sacarlo se separa el hidrocarburo líquido del gas. Ahí, el valor económico más alto es el del hidrocarburo líquido. Básicamente la producción está influida por el hidrocarburo líquido. Si saco más sale más gas; si saco menos, sale menos gas, pero no puedo controlar el volumen de gas, salvo que lo esté reinyectando por necesidad técnica.

Segundo aspecto que me parece importante: no hay normas muy precisas en el Código de Petróleos con respecto a la utilización del gas y a la quema. En tercer lugar, debe entenderse que en todas las operaciones es necesario tener unas teas por seguridad. Lo ideal es que las teas no estén prendidas, que estén apagadas porque significa que la operación es totalmente normal, pero no es anormal en un campo de producción que las teas prendan, que estén quemando. Eso es un mal absolutamente necesario por aspectos de seguridad; si no se quema, se extiende, llega una chispa y puede ocurrir una explosión.

Ecopetrol está pendiente de la buena operación. Lo que me parece que se está mencionando es fundamentalmente la parte



de Piedemonte. Allá hay dos producciones, la de Cusiana y Cupiagua, en las cuales la recomendación técnico-económica es que el gas asociado que se saque del crudo se reinyecte. Actualmente se reinyectan 1.500 millones de pies cúbicos diarios. De la producción total se saca el pequeño volumen de veinte millones de pies cúbicos diarios para llevarlos al mercado. Técnicamente se puede reemplazar la inyección de gas, (con aclaraciones técnicas), con agua u otro mecanismo de empuje. Sin embargo, el mecanismo más económico, es el de inyección del gas. Estamos estudiando, junto con los asociados en Santiago de las Atalayas, qué volúmenes adicionales podemos sacar de gas para el mercado del futuro inmediato sin afectar el recobro del crudo.

¿Qué es lo que le interesa a la región? Tener la posibilidad de usar el insumo. Existe por supuesto el interés de hacerlo, pero también es necesario determinar que no necesariamente es económico llevar por 30, 50 u 80 kilómetros por gasoducto el hidrocarburo, para entregar un volumen de quinientos mil pies cúbicos por día por ejemplo. Eso resultaría en unos costos que pueden ser de tres o cuatro millones de pesos por usuario.

El recurso es finito, busquemos una solución para darle al usuario, pero que no necesariamente tenga que ser la solución más costosa. Busquemos la solución más económica, como puede ser llevarle gas propano o gas natural comprimido en unos cilindros. Al Gobernador del Casanare le decía que no tenía sentido económicamente, cuando somos pobres, hacer unas inversiones que de otra manera o con un sustituto resultan más económicas; entendiéndolo por supuesto, que lo primero que tenemos que evitar es que se siga deforestando y se siga acabando con el recurso natural como tal. Es necesario optimizar el mecanismo de cómo ir llevando el gas, cómo ir avanzando para las distintas regiones.



Con respecto al posible 'sobrante' de personal en Ecopetrol, no creo conveniente cuantificar la cifra. Permítanme hacer primero una aclaración. Yo no tengo ningún temor a la confrontación ideológica con la Unión Sindical Obrera. Me parece que ese es el tipo de confrontación, la ideológica. Por eso los he estado invitando a sentarnos, primero que todo, Sindicato y Administración, a mirar, analizar y a tener que pactar nuevas condiciones.

La forma de operar de Ecopetrol no puede ser hacia el futuro la misma; y en eso quiero ser suficientemente enfático. ¿Qué estamos haciendo? Creo que el país tiene que saberlo. Persona que se jubila no la estamos reemplazando. Persona que se le cumple el contrato temporal no la estamos renovando, así vamos reduciendo nómina sin mayores sobresaltos.

*PRESIDENTE DE LA USO,  
DR. HERNANDO HERNÁNDEZ*

En primera instancia queremos presentar un saludo en nombre de los trabajadores petroleros a este importante Foro que



ha convocado la Comisión Quinta de la Cámara, por iniciativa del honorable Representante Doctor Colmenares. Expresar inicialmente que nosotros compartimos que este tema petrolero que le trae tanta riqueza a la Nación, a los colombianos, su discusión, su política y su decisión hay que democratizarla.

Con relación al Foro Petrolero propuesto por el Ejército de Liberación Nacional, yo quiero aprovechar la oportunidad para dejar muy en claro que tal propuesta es única y exclusivamente iniciativa del ELN y que la USO no es promotora de este Foro.

El país antes de acudir a Maguncia, Alemania, se enteró que el Comandante Pablo Beltrán propuso al Gobierno realizar este Foro Petrolero. Compartimos la propuesta de ese grupo insurgente, de generar un gran debate en torno a la política petrolera, para ver si a través de esta discusión logramos que la insurgencia colombiana suspenda las voladuras a los oleoductos y los ataques a la infraestructura petrolera.

Nosotros hemos dicho, como trabajadores petroleros, que estamos interesados en contribuir al proceso de paz, esa paz que estamos hoy reclamando todos los colombianos, y qué buen aporte sería que pusiéramos al servicio de la paz la industria petrolera, y no al servicio de la guerra, como hoy está pasando en nuestro país. Por esa razón hace dos años hicimos un Foro por la Paz aquí en Colombia y le propusimos al Gobierno Nacional de ese entonces y le propusimos a la guerrilla del ELN, que nosotros estábamos por un acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla sobre el tema petrolero, para cesar los ataques a la infraestructura petrolera y se acabaran de una vez por todas la voladuras de los oleoductos.



Y no ha sido posible, después que la insurgencia y el Gobierno se comprometieron con el país y con la USO a adelantar este tipo de conversaciones, no ha sido posible que en el día de hoy se hayan puesto de acuerdo sobre este tema. Por esa razón, nosotros vemos válida la propuesta, que en el marco de la Convención Nacional se desarrolle un Foro Petrolero, donde en lo posible y en el marco del contenido de este foro, podamos todos nosotros quitarle las motivaciones, con razón o sin razón, que hoy tiene la insurgencia para atacar la infraestructura petrolera. Y por supuesto, que si ese Foro se desarrolla, vamos a participar. Me agrada mucho que el Gobierno Nacional en el día de hoy haya ratificado también su disposición política de participar en ese debate después de este encuentro democrático al que asisten el Gobierno, el Parlamento, las multinacionales y Ecopetrol.

Hoy tenemos 17 obreros detenidos de manera injusta, acusados de que volamos oleoductos. Qué ironía de la vida. Hicimos el Foro Petrolero, nos pusimos al frente de propiciar un acuerdo entre insurgencia y Gobierno y hoy nos pagan con el encarcelamiento de 18 obreros inocentes. Pero no importa, vamos a continuar. Ya hemos demostrado la inocencia de nuestros trabajadores, y entonces ahora, para seguir castigándonos, se nos abren procesos por narcotráfico. Pero bueno, ese es el costo que tenemos que pagar nosotros como trabajadores, por la lucha de la defensa de nuestro petróleo y por la defensa de nuestra empresa.

¿Cuál va a ser nuestra propuesta en ese Foro Petrolero? Nosotros hemos presentado un Proyecto de Ley Marco de Hidrocarburos, de corte democrático; un proyecto de ley en el marco de un sistema capitalista, donde lo único que queremos es dar una transformación a la actual política petrolera; donde se fortalezca Ecopetrol como empresa del Estado;



donde se establezcan unos contratos de asociación, donde lo fundamental, el país, los colombianos nos beneficiemos de esta riqueza nacional.

Nosotros no estamos en contra de las multinacionales ni enarbolamos la bandera de la nacionalización del petróleo. Esos son argumentos de nuestros enemigos para ahogar nuestras propuestas democráticas. Nosotros hemos dicho, bienvenida la inversión extranjera. Claro, que vengan, pero que ganen razonablemente, porque quien invierte en el país tiene que ganar, pero que en lo fundamental seamos nosotros los colombianos los que ganemos un alto porcentaje de nuestra riqueza, porque es que el petróleo es de nosotros. Entonces no es justo que los diferentes gobiernos de turno propendan por darle más dádivas a las multinacionales.

Pero no ha sido posible que nuestro Proyecto de Ley, que no solamente es la expresión de los trabajadores del petróleo, sino que es la expresión de los académicos, de los intelectuales, de los estudiantes, de los campesinos, de los sectores populares, incluso de personalidades democráticas de los partidos tradicionales con quienes hicimos causa común y elaboramos este Proyecto de Ley, salga adelante. Entonces acudimos a la democracia, que es Parlamento, que es el Congreso, y no ha sido posible que desde el momento de la presentación, hace cuatro años al día de hoy, nos den la posibilidad por lo menos de discutir nuestro Proyecto de Ley Marco de Hidrocarburos.

### *DERECHOS DE LOS TRABAJADORES*

Entonces yo pregunto: ¿Por qué, por qué se nos coarta la posibilidad de los trabajadores para discutir este tema estraté-

gico de vital importancia para el país? Nosotros aspiramos a que en esta Legislatura nos den por lo menos la posibilidad de venir aquí, y de manera democrática de cara al país, expresarle a la Nación cuál es la propuesta que este Sindicato tiene en materia de política petrolera.

Por eso nosotros esperamos hoy, que por lo menos a través de la Comisión V de la Cámara podamos discutir de manera desprevénida, con la óptica de beneficiar al país, nuestra propuesta de hidrocarburos, que con mucho sacrificio hemos realizado. Y los vamos a molestar, Doctor Colmenares y demás miembros de la Comisión V de la Cámara.

A nosotros, a los trabajadores del petróleo nos preocupa profundamente la situación de Ecopetrol. ¿No ve que fue producto de la lucha de los obreros en el 48, que a través de una huelga patriótica logramos nosotros dar un patrimonio a la Nación, a través de Ecopetrol? Y cómo no nos va a interesar el futuro de nuestra empresa que nosotros mismos ayudamos a crear. Y nosotros somos conscientes de que Ecopetrol no solamente es de los trabajadores, Ecopetrol es del país, es patrimonio nacional.

Por eso nos corresponde a todos nosotros, velar porque esta empresa que ha sido rentable y que tantas ganancias económicas le ha dado al Estado, no la acaben. Yo estoy convencido de que aún hoy existe una intención de los neoliberales y del proimperialismo, de acabar con nuestra empresa. Tamaño daño que le van a hacer los gobernantes de turno, si finalmente le entregan esta riqueza nacional a las multinacionales, como han hecho con el sector eléctrico, por ejemplo, que no solamente la han privatizado, sino que han entregado el interés nacional. Y yo quiero decirle al país, que mientras tengamos la posibilidad, nosotros, como sindicato, vamos a defender a



brazo partido la permanencia y el fortalecimiento de Ecopetrol.

Nosotros entendemos y compartimos, que hoy hay una crisis de nómina de los trabajadores, hay una alta burocracia, que está llegando al 40% del total de su nómina. Hoy, nosotros los obreros, por cada 1.6 trabajadores tenemos un directivo. No es cierto señor Presidente de la Empresa, que el soldador tenga que tener un ayudante para que le ponga los guantes. Es lo contrario: por cada obrero, por cada 1.6 obreros tenemos un directivo, que se nos para ahí a vigilarnos. ¿Y saben ustedes por qué la empresa promueve a la nómina directiva, aumentando la burocracia administrativa, a trabajadores que incluso desarrollan la misma actividad que nosotros realizamos? La empresa hoy se ha planteado una estrategia y es acabar con el sindicato; y ha planteado que para acabar con el sindicato hay que quitarle a sus trabajadores, hay que promover a la nómina directiva a los trabajadores convencionales, así hagan la misma función, con el solo objetivo de quitarle afiliados a este Sindicato.

Entonces trabajadores que tienen la máxima clasificación dentro del marco convencional, 20 ó 30, pero pueden ser más, los promueven a la nómina directiva para que haga la misma función que hacemos nosotros en la nómina convencional. Pero el único propósito es eso, no importa que nos toque pagar más, pero quitémosle el control de la USO a los trabajadores. Ese operador 1A, que trabaja en la planta nos conviene más tenerlo aquí al lado de nosotros y no al lado del sindicato. Entonces saquémoslo de esta nómina y pásémoslo a la otra, no interesando que haga la misma función. Y eso ha llevado a una situación donde los costos financieros de Ecopetrol han crecido sustancialmente y se lo hemos advertido a la empresa.



En el año 96, por cada operario se pagó por ejemplo 20.8 millones y por cada directivo que hace nuestra misma función, se pagó 36 millones de pesos. Y entonces le hemos advertido a Ecopetrol eso. Revisemos eso, que eso está llevando a esta empresa a una situación financiera compleja. Pero también le hemos propuesto: ¿Por qué Ecopetrol no opera esos campos nuevos, esos campos rentables como Cusiana o Caño Limón? Porque nosotros entendemos, Honorables Representantes, que Ecopetrol en el campo de la producción esté rodeada de campos viejos en declinación. Ejemplo: en Tibú, donde teníamos 500 operarios. Por supuesto que el campo hoy está en declinación y le hemos planteado a Ecopetrol: revisemos eso, sin echar los trabajadores, sin despedir a los trabajadores, que no lo compartimos, pero entonces abramos la mente a esos campos nuevos, que los están operando las multinacionales. ¿O es que nosotros los colombianos a través de Ecopetrol no podemos operar estos campos? Entonces hagamos un acuerdo en ese sentido y traslademos a estos trabajadores y asumamos la operación directa de estos campos. Que Ecopetrol cumpla su misión, porque Ecopetrol es una empresa estatal y si no la rodeamos de producción, de refinación, pues se va a acabar.

A propósito de la refinación, ayer nos enteramos de que el Gobierno tomó la decisión de suspender definitivamente el presupuesto de inversiones para utilizar y para modernizar nuestras dos refinerías: la de Barranca y la de Cartagena. Es decir, nos van a poner en desventaja de competencia con las multinacionales.

### *“VAN A ACABAR CON LAS REFINERÍAS”*

Van a acabar con las refinerías de Ecopetrol. Colombianos y Honorables Representantes, las van a privatizar. Por eso yo

quiero hoy reclamarle al Gobierno Nacional que replantee su posición y les manden plata, presupuesto, a las refinerías, para que invirtamos en nuestros propios proyectos y no cometa un crimen contra Ecopetrol, porque si definitivamente no se inyecta plata a las dos refinerías, nos va a tocar en muy corto tiempo sepultar las dos únicas refinerías y finalmente la refinación va a ser total por parte de las multinacionales.

Sobre el Fondo de Pensiones. Claro que es un problema grave que hoy tenemos los trabajadores de Ecopetrol, pero no es culpa de los trabajadores, que hoy no tengamos un fondo de pensiones. ¿Cómo es posible que Ecopetrol en sus 47 años de vida como empresa no haya hecho la provisión para el Fondo de Pensiones, que es una responsabilidad de toda empresa? Y entonces hoy nos quieren decir a nosotros que somos los responsables de esa situación. Nosotros aceptamos que ha habido irresponsabilidad por parte de los diferentes gobiernos y Ecopetrol frente a este tema, pero hay que buscarle una salida. No podemos quedarnos en la denuncia y decirles: señores administradores, ustedes fueron irresponsables, porque no crearon el Fondo pensional. Nosotros no estamos en esa línea y hemos dicho, a pesar de la irresponsabilidad de ustedes, estamos dispuestos a que nos sentemos trabajadores y empresarios, y adelantemos una propuesta para crear nuestro Fondo pensional.

Y les hemos venido invitando desde hace muchas semanas, muchos meses y no sabemos, por ejemplo, por qué hoy Ecopetrol no ha facilitado esa reunión, para que no solamente miremos el problema del fondo pensional, sino para que miremos el tema de la nómina, para que miremos el tema del plan 70, que fue lo que explicó el Presidente que es nuestro esquema pensional. En la pasada negociación, nosotros, en



aras a contribuir a subsanar la irresponsabilidad de la empresa nos planteamos: estamos dispuestos a flexibilizar el plan pensional que tenemos nosotros, los trabajadores. Sentémonos y miremos de qué manera podemos hacerlo.

*PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE  
PETRÓLEOS, DR. ALEJANDRO MARTÍNEZ VILLEGAS*



Muchas gracias, a la Comisión y al Representante Alfredo Colmenares por esta invitación que le hace al gremio de las compañías petroleras, a asistir a tan importante debate.

Todos coincidimos que en el año 2004 el país perdería su capacidad de autoabastecedor de hidrocarburos y se conver-



tiría en importador. Esta es una proyección crítica: no nos olvidemos que la última vez que el país tuvo que importar hidrocarburos, fue en la década 75-85, cuyos costos de importación equivalieron al 45% de la deuda pública externa del Gobierno a diciembre de 1985.

Es meta del Gobierno duplicar los niveles de producción actuales al año 2010. En la gráfica producción/consumo interno vemos cómo al año 2004 hay una reducción en los ingresos fiscales por esa disminución en la producción, ese marchitamiento en la industria, que significa 4.500 millones de dólares para el país. Para el período 2004 al 2010 habría otra reducción de ingresos del orden de 19.000 millones de dólares para el país, y después se le debe adicionar el costo de la importación del año 2005 al 2010, del orden de los 6.000 millones de dólares. Por supuesto, el marchitamiento en la actividad tiene unas consecuencias económicas importantes.

Fedesarrollo ha mostrado el aporte fiscal de la industria petrolera al país. Están todos los impuestos y las regalías. Esos ingresos del Estado, a nivel Gobierno Central, gobernadores, alcaldías, se reducen.

El Ministro estaba explicando cómo un punto del PIB, un punto y medio, significa trescientos mil empleos. Sería bueno hacer el cálculo, de cuánto implica esto en materia de desempleo para el país, de menos recursos para municipios y departamentos. Esta situación se podría evitar en la medida que la actividad exploratoria en el país estuviera vigorosa.

Veamos la gráfica de exploración. Estas son las cifras de los pozos exploratorios que han perforado las compañías privadas. En el año de 1988 se perforaron más de 50 pozos por las compañías privadas. En los últimos cuatro años hemos estado

en el orden de los 10 ó 12 pozos. Se ha reducido a una quinta parte la actividad de perforación exploratoria.

En materia de exploración sísmica también se ha reducido a una quinta parte. De diez mil a dos mil kilómetros anuales. En otras palabras, la actividad exploratoria está muy baja. ¿Eso qué quiere decir? Quiere decir que las posibilidades de que aparezcan nuevos yacimientos, nuevas reservas, son bajas; el riesgo de que suceda la pérdida de autoabastecimiento es bastante alto.

De hecho, debe uno tener en cuenta, y lo señalaba el Representante Colmenares, cómo las decisiones que se tomen hoy tendrán efectos, en materia de barriles, en siete, ocho o diez años. Esa es la parte complicada, porque se firma el contrato hoy y pasan seis años en exploración, sin contar la licencia ambiental, que como aquí se ha indicado, está demorando entre uno y dos años. Después hay que construir oleoductos, tanques, puerto, y además instalaciones, que pueden tardar dos o tres años adicionales.

Entonces estamos hablando de que las decisiones de hoy van a tener efecto dentro de siete u ocho años, si aparece un yacimiento, o sea, si se tiene éxito en la exploración. Y tal como lo ha dicho el Presidente de Ecopetrol, de cada cinco pozos que se perforan cuatro resultan secos. La situación es preocupante en cuanto que hay que tomar medidas en forma rápida.

¿Esto por qué se está presentando? Y es bien importante que lo analicemos. No puede decirse que haya un solo factor que lo explique en su totalidad. Yo pondría dos categorías de factores que han llevado a que el país reduzca su competitividad internacional para atraer capital de riesgo.



La primera categoría hace referencia propiamente a la competitividad en términos económicos, la cual ha estado baja. Los términos económicos que el país ofrece son bajos en comparación con otros países. En Venezuela y Argentina están invirtiendo más. Países que estaban cerrados se han abierto, para atraer la inversión, como China y Rusia. Para sorpresa de mucha gente, hace dos años en el Foro de la USO trajeron a funcionarios del Gobierno cubano, que explicaron que Cuba ofrece mejores condiciones que Colombia. No es que en Colombia no haya rentabilidad; sí la hay. Por eso las compañías están acá, lo que pasa es que en otras partes están ofreciendo mejores rentabilidades.

La segunda categoría son elementos del entorno del ambiente de inversión. Por supuesto, la inseguridad en las operaciones afecta en forma negativa la inestabilidad en las reglas del juego. Aquí se ha hablado de las reformas tributarias que se han presentado en los últimos años. Cambian las normas impositivas y la carga tributaria va cambiando para inversionistas a largo plazo.

Está el tema de las trabas burocráticas. Resalto en primer lugar el tema de las licencias ambientales. Es el sector que más solicitudes y permisos ambientales ha presentado a la autoridad en Colombia. Las licencias se están demorando diez, doce meses. Ha habido casos especiales, que por existir zonas de reserva ecológica y zonas de resguardo han implicado tres o más años.

Se hablaba de la importancia de inversiones en el Chocó. Ya estuvo una compañía y había una indefinición en la toma de decisión con respecto a minorías étnicas. No le fue posible a la compañía poner de acuerdo a las autoridades porque no había reglas del juego. Es muy claro que a las minorías étnicas



hay que respetarles su identidad cultural. Pero lo que también es muy claro es que debe haber una definición de si se puede o no se puede, en un término razonable.

Entonces esos elementos del entorno, le restan competitividad al país para atraer inversiones. Por supuesto, también hay factores positivos: Colombia tiene estabilidad económica, nunca ha reestructurado su deuda pública, nunca ha tenido hiperinflación, etc. La estabilidad de las instituciones, por supuesto, es otro factor positivo. La prosperidad que señalaba el Doctor Amorocho, es otro; la prospectividad entendida en términos de la posibilidad de encontrar grandes yacimientos en Colombia.

El Gobierno actual señala dos retos importantes: Duplicar el número de pozos exploratorios y el nivel de producción al año 2010. Es algo que se puede alcanzar. De hecho, nosotros afirmamos que duplicar los niveles de pozos exploratorios es una meta baja. El país debe pensar en triplicar o cuadruplicar su actividad exploratoria. Mientras en Colombia estamos perforando 28 pozos al año, Canadá perfora 11.000, Argentina 1.000.

Estamos perforando una mínima parte de lo que podríamos hacer. Por cada mil kilómetros cuadrados en Canadá se perforan 11 pozos, en los Estados Unidos 83 pozos, en Colombia únicamente perforamos dos.

Luego la meta de duplicar o triplicar los niveles de exploración no es una meta lejana, es bastante alcanzable. Eso implica que debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que atraer esa inversión de capital de riesgo implica mejorar la competitividad al país. ¿Para qué? Para que se aumenten los niveles de inversión y el ritmo exploratorio, porque al año 2004 perderíamos el autoabastecimiento.

Luego las inversiones en exploración deberían hacerse rápidamente para ver si se logra que se coloquen nuevos barriles en esa curva de declinación de las reservas.

Habría que trabajar el corto y el largo plazo. Esa es la visión un tanto técnica del sector privado. Nosotros somos socios de Ecopetrol, somos prácticamente sus contratistas, mantenemos esa condición y estamos dispuestos a apoyar este esfuerzo que el país debe acometer, y en ese sentido estamos dispuestos a dar nuestras luces, información y análisis.

Pasando a otros de los temas que se han planteado, quiero señalar que el concepto de una rentabilidad esperada, no existe como un concepto único para todas las compañías, en todos los proyectos. No existe porque cada proyecto es diferente; hay proyectos que están más cerca de un oleoducto, el riesgo geológico es mayor o menor, porque además también varía de compañía a compañía.

Luego no podemos decir que el inversionista esperaría tal rentabilidad. Pero lo que sí se puede hacer es que si se quiere mejorar la competitividad del país tendrían que mirarse los siguientes indicadores: en primer lugar, la participación estatal o government take. Comparada con Indonesia, Ecuador, Nigeria, Argelia y Estados Unidos, Colombia está en la parte de abajo del rango de competitividad tal como se aprecia en la gráfica.

Se cruza este análisis con el alto riesgo geológico en Colombia. ¿Qué quiere decir? En Colombia la posibilidad de encontrar petróleo es más remota que en otros países, al mismo tiempo que los impuestos son más altos. Esto explica también la baja competitividad: los demás países aplican la regla de bajos impuestos cuando hay alto riesgo y altos impuestos cuando el riesgo geológico es bajo.



*H.R. LUIS ALFREDO COLMENARES CHIA*

Dr. Martínez, cuéntele al país si el capital privado estaría en condiciones de refinar en Colombia. ¿Si su respuesta es afirmativa, en qué proporciones, dónde y cómo estaría dispuesto a invertir?

*PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL PETRÓLEO, DR. ALEJANDRO MARTÍNEZ VILLEGAS*

En las condiciones actuales, sin entrar a hablar de la propuesta del Ministro, las posibilidades de refinación privada en Colombia son bastante restringidas porque el mercado de combustible está regulado y porque tradicionalmente el precio fijado por el Gobierno implica que el refinador, tenga que asumir un subsidio, que por supuesto lo ha asumido Ecopetrol.

El Ministro ha planteado una idea que nos parece acertada. Ha planteado la necesidad de que se rompan los monopolios; aquellos que son estatales y que curiosamente generan pérdidas. Y ha hablado de la necesidad de brindar las condiciones para que al país se pueda importar gasolina, que se puedan hacer inversiones en materia de refinación; una de ellas es poner a flotar el precio, en otras palabras, que el precio de los combustibles en Colombia esté liberado y que éste se fije por las fuerzas del mercado. Medidas como éstas son las que dan viabilidad a las inversiones.



## II. LA DISCUSIÓN EN BARRANCABERMEJA\*

INTERVENCIÓN DEL DR. CARLOS RODADO NORIEGA,  
PRESIDENTE DE ECOPETROL

Ningún sitio podría ser más adecuado para analizar el pasado, el presente y el futuro de Ecopetrol, que la ciudad de Barrancabermeja. En los alrededores de este puerto nació y se desarrolló la industria petrolera nacional; aquí se descubrieron los primeros campos; se iniciaron la refinación y la petroquímica y, lo más importante aún, fue aquí donde se firmó la escritura de constitución y se empezó a dar vida a la Empresa Colombiana de Petróleos, que durante cuarenta y siete años ha sido patrimonio y esfuerzo de colombianos.

---

\* Febrero 16 de 1999.

Ecopetrol es la empresa industrial y comercial más importante del Estado: sus funciones y actividades van mucho más allá de la loable labor de proveer combustibles y productos derivados del petróleo; sus ingresos determinan en forma importante la evolución de las finanzas públicas nacionales; su generación de divisas y demanda por las mismas, afecta favorable o desfavorablemente las balanzas comerciales y de pagos del país; y, a través de sus efectos sobre ellas, el saldo de las reservas internacionales de Colombia.

En fin, los resultados buenos o malos de Ecopetrol se reflejan en los de la Nación, como un todo, de tal manera que la suerte de Ecopetrol no puede serle ajena a ningún ciudadano de nuestra patria.

## EL PASADO

Ecopetrol se creó por la necesidad de administrar y manejar todos los bienes muebles e inmuebles que revirtieran al Estado a la terminación de los contratos de concesión petrolera, siendo la primera de esas reversiones la antigua Concesión de Mares.

Es decir, desde un comienzo, y por mandato de la ley, Ecopetrol tuvo el difícil encargo de recibir y seguir explotando campos en declinación o prácticamente agotados, con todos sus pasivos ambientales y laborales.

El Decreto 0030 de enero 9 de 1951, que protocolizó la creación de la empresa, le asignó también la misión de adelantar actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, distribución y exportación de crudo y sus derivados,

pudiendo para ello realizar las operaciones industriales y comerciales necesarias o convenientes para el desarrollo y la buena marcha de las actividades de su cargo.

Entre las múltiples misiones que a la empresa le ha tocado cumplir, por instrucciones de su dueño, vale la pena destacar los cuantiosos subsidios que ha tenido que otorgar en la venta de los combustibles, particularmente de la gasolina, el ACPM y el jet fuel, durante muchos años.

Igualmente, la construcción y financiación de todos los gasoductos troncales en una extensión de más 2.000 kilómetros para darle viabilidad al Plan de Masificación de Gas, que ha hecho posible que los consumidores del sur occidente colombiano, por ejemplo, tengan acceso a un combustible limpio, barato y de alto poder calorífico, extraído y transportado desde los campos de la Guajira.

Hoy todos esos tubos, estaciones de compresión, instalaciones y demás activos relacionados con el transporte de gas, fueron, por mandato de la ley, escindidos de Ecopetrol y pasaron a ser propiedad de Ecogás, pero la responsabilidad de atender la mayor parte de esos pasivos financieros han quedado en la cabeza de Ecopetrol. Esa decisión de transferir, por menos lo que ha costado más, le representa a la empresa una pérdida de más de 500 millones de dólares, y, desde el punto de vista de su flujo de caja, estar desembolsando durante los próximos 15 años sumas cercanas a los 100 millones de dólares anuales mientras recibe de Ecogas amortizaciones que oscilan alrededor de los 20 millones de dólares por año.

Las capitalizaciones a Carbocol, que han hecho posible, hasta el momento, sostener esta empresa por instrucciones específicas del Gobierno Nacional, han significado para Ecopetrol desviaciones de recursos hacia operaciones de su actividad



propia, convirtiéndose en inversiones productivas como demuestra el hecho de que Ecopetrol ha venido realizando inversiones en Carbocol, desde 1977, sin que hasta la fecha haya recibido un solo peso como retorno alguno, con el consecuente costo de oportunidad que dichos recursos habrían podido generar.

Para dar una idea de lo que ello ha representado, permítanme decirles que el valor actualizado de los aportes de Ecopetrol en Carbocol, si se hubieran descontado a una tasa libre de riesgos, tendrían un monto de 1.806 millones de dólares y habrían permitido fondear el 65% del pasivo pensional.

Y, si se descontaran a la tasa de rentabilidad de la operación asociada, tendrían un valor de 3.992 millones de dólares y permitirían cubrir el 143.7% del mencionado pasivo pensional. Las inversiones realizadas por la estatal petrolera en la compra de plantas eléctricas por solicitud del Gobierno nacional tuvieron por objeto evitar que el racionamiento eléctrico de comienzos de la década de los años noventa, con todas sus secuelas económicas, fuera de una gravedad mayor.

Por supuesto, no se trata de criticar la medida en que ese momento se adoptó, con el más loable de los propósitos y con una alta justificación social, como quiera que el costo para la economía en general de un kilovatio/hora racionado puede llegar a ser de 30 veces su costo de producción.

Igualmente, los subsidios contemplados en la Ley de Fronteras y las inversiones en programas de desarrollo social, cultural, educativo y de salud en las áreas de influencia de Ecopetrol, así como inversiones en la construcción o mejoramiento de acueductos, desarrollo vial, urbanístico y de infraestructura y, en general, de asistencia a la comunidad,

como lo establecieron las resoluciones ministeriales 1796 de 1975 y 1211 de 1987.

Y podríamos seguir enumerando responsabilidades de la más diversa índole que el Estado ha impuesto a Ecopetrol en sus 47 años de existencia, las cuales constituyen un pintoresco portafolio que contiene desde inversiones improductivas hasta inversiones en papeles del Estado de muy baja rentabilidad como los Bonos Colombia, Trenes, Títulos TES, etc., que han tenido que ser comprados, como una insoslayable contribución de la empresa a las políticas macroeconómicas del Estado, como las ha interpretado cada Gobierno de turno.

## EL PRESENTE

Sea lo primero afirmar de manera categórica que el propósito del Gobierno nacional no ha sido ni será el de privatizar a la Empresa Colombiana de Petróleos. Mucho menos el de liquidarla ni de manera expresa ni con procedimientos sutiles que lleven al mismo resultado. El señor Presidente de la República ha expresado, en repetidas oportunidades, que Ecopetrol no va a ser privatizada, ni liquidada. Es lo que el Presidente anhela. Y en ese propósito deberíamos coincidir todos: en el de tener una empresa reestructurada, eficiente y competitiva a nivel internacional, que pueda administrar y explotar con eficacia el recurso estratégico más importante que tiene la Nación: sus reservas de hidrocarburos líquidos y gaseosos.

Personalmente, no habría aceptado el cargo que desempeño, si mi misión fuese la de gerente liquidador de la Empresa.



Jamás habría roto mi tranquilidad familiar para emprender la tarea de borrar del mapa a la primera empresa industrial y comercial del Estado.

Por lo tanto, se requiere un esfuerzo de todos los estamentos de la organización y un alto grado de comprensión para adecuar la nómina a estándares de eficiencia internacional que aseguren su competitividad y su viabilidad hacia el futuro. Es más: el hecho de que Ecopetrol no vaya a ser liquidada por su dueño, no significa que no corra el peligro de la autoliquidación, si no se adoptan las medidas indispensables para eliminar los factores que conspiran contra su viabilidad y permanencia. Uno de esos factores es el alto nivel del pasivo pensional no respaldado adecuadamente con activos líquidos, que llegó a 31 de diciembre de 1998 a la preocupante cifra de 4.4 billones de pesos, que equivalen a un 40% de los activos de la empresa, y con un crecimiento desbordado que absorbe anualmente un 25% de sus ingresos operativos. Es decir, un pasivo inadecuadamente respaldado y creciendo a un ritmo de un billón de pesos anuales!

En este orden de ideas, es inaplazable reducir el crecimiento del pasivo pensional de Ecopetrol mediante la adopción de las siguientes medidas:

1. Eliminar en forma gradual el sobredimensionamiento de la planta de personal, tanto en la nómina directiva, como en la convencional.
2. Modificar el régimen pensional actual de Ecopetrol.
3. Adecuar los aumentos salariales con base en el índice de la inflación esperada.



En cuanto al atraso en la cobertura con los fondos líquidos del pasivo pensional, Ecopetrol cuenta hoy con 400 millones de dólares, que representan el 13% del total de dicho pasivo.

Con la venta de activos no estratégicos por un valor aproximado a los 300 millones de dólares, se podría llegar a una cobertura del 23%. La meta de la actual administración es elevar ese cubrimiento a un 70% de la obligación pensional. Este desafío torna imperativa la generación de caja derivada de los ingresos operativos de la empresa, en especial los provenientes de los contratos de asociación que constituyen una de las actividades más rentables de Ecopetrol.

De otro lado, los trabajadores han insistido en que se mantengan las actividades de la operación directa de la empresa, pero la viabilidad de ese mantenimiento depende, en grado sumo, de la comprensión que se tenga en relación con la necesidad de adoptar nuevos esquemas de trabajo que propicien un uso suficiente de la mano de obra y eliminen duplicidades en las actividades laborales. El mensaje es muy sencillo: no se pueden mantener esquemas de trabajo que permitan ciertas operaciones inconvenientes de tipo económico.

Uno de los aspectos que más controversia ha suscitado durante el proceso de negociación del pliego de peticiones de la Unión Sindical Obrera ha sido el relacionado con el ajuste del presupuesto de Ecopetrol a las metas establecidas por el Confis. Sin embargo, como me he permitido explicarlo en reiteradas ocasiones, a través de los diferentes medios de comunicación, con la adición de los 386.000 millones de pesos, autorizada por el Director General del Presupuesto mediante resolución 007 de 5 de febrero de 1999, el monto definitivo para la

inversión en nuestra empresa, alcanza la suma de 1.236 billones de pesos, lo que representa un incremento del 33% frente a los 938.000 millones ejecutados en el año inmediatamente anterior.

Adicionalmente, se contará con recursos adecuados para adelantar proyectos de producción incremental que contribuirán a aumentar los flujos de producción en el corto plazo. En las áreas de refinación y transporte se continuará la ejecución de los proyectos en curso tendientes a mejorar los índices de desempeño en las refinerías y a garantizar el adecuado abastecimiento de combustibles que demanda el país.

Debe tenerse en cuenta que, cuando se elaboró la solicitud original del presupuesto de Ecopetrol, a mediados de 1998, el precio del crudo WTI, pronosticado para el año que cursa y concertado con el Confis, era de 15 dólares el barril.

Sin embargo, ese pronóstico tuvo que ser ajustado a la baja, ubicándose en 13 dólares el barril, lo que condujo a que proyectos de inversión por 240.000 millones de pesos dejaran de ser viables cuando se evaluaban bajo las nuevas condiciones del mercado petrolero.

## EL FUTURO

Se necesita, en consecuencia, un nuevo pacto entre el Estado y Ecopetrol, con unas nuevas reglas de juego que hagan posible evaluar objetivamente la gestión de los administradores de la empresa y que, al mismo tiempo, permita cuantificar de manera clara los efectos de las decisiones que el mismo



Estado toma atendiendo sus propias prioridades de carácter nacional.

De este modo, todas las contribuciones o aporte que Ecopetrol haga por solicitud del Estado, deben considerarse como pagos de dividendos en especie a su accionista y deducirse del monto total exigido.

Además, estos pagos se excluirán de la contabilidad de Ecopetrol, mediante un sistema especial de cuentas que permitan distinguir la actividad propia de la actividad delegada.

Hoy en día, las prácticas modernas de la administración de empresas, consideran que el verdadero rendimiento de un negocio es aquel que se genera por encima de su costo patrimonial.

En otras palabras, no es suficiente generar utilidades, sino utilidades que sean superiores a la rentabilidad que el dueño del capital podría obtener, con el mejor uso alternativo de sus recursos.

Sin embargo, el concepto del Valor Económico Agregado no puede limitarse a la simple cuantificación de dicho valor, sino que implica el compromiso de todos los niveles de la organización, con esta nueva cultura empresarial.

Señoras y señores: en mi condición de Presidente de Ecopetrol, comprometido con el futuro de esta empresa, apelo al buen juicio de todos nuestros trabajadores y les pido que tengan visión de largo plazo y no nos detengamos en consideraciones del hoy.

Este es el momento más crucial que ha afrontado la empresa desde aquel 25 de agosto de 1951 cuando se firmó su acta de constitución. Gracias.



**INTERVENCIÓN DEL SEÑOR MINISTRO DE  
MINAS Y ENERGÍA,  
DR. LUIS CARLOS VALENZUELA DELGADO**

Por mucho tiempo preferí no hablar y no agitar el debate. Nos vamos a dar cuenta, oyendo al presidente de Ecopetrol, al presidente de la USO, que las diferencias no son tan graves como parecen ser. El nivel de desinformación es enorme. Pronto, para comenzar por el final, ¡No!, Ecopetrol no va a ser privatizada.

Otra vez: Ecopetrol no va a ser privatizada. Ecopetrol no va a ser liquidada. Los contratos de asociación no van a ser pasados al Ministerio de Minas y Energía.

No, yo no soy neoliberal, por varias razones. No lo soy primero que todo y lo más sencillo, porque no tengo claro qué significa esa palabra. Supongo, porque nadie se lo dice a uno con buena cara, que ser neoliberal es lo más horrible que a uno en la vida le pueda pasar. Los neoliberales, hasta donde alcanzo a entender, son los personajes que venden todo a las multinacionales por precios menores a su real valor. Ni siquiera eso hacen bien: creen, en forma casi religiosa, en algo que suena como anuncio de jabones, que se llama la fuerza del mercado.

Son seres tan insensibles que llegan a ser como esos asustadores monstruos de cuentos de hadas que se comen a los niños.

Ser neoliberal entonces, creo es casi tan malo como ser sindicalista de la USO. Hasta donde tengo entendido, y de fuentes similares a las que me dicen a mí 'neoliberal', los de la USO, son unos señores malísimos, que no les gusta trabajar y que no hacen sino dañar unas cosas que se llaman las 'crackers' y las

‘ortoflow’... ¡Sabrá Dios qué es eso! Dicen algunos, que los señores de la USO quieren todo para ellos y nada para los demás. ¿O esos son los neoliberales?

No. No estoy seguro de que los que me lo dijeron querían todo para ellos y nada para los demás... ¿O será que los de la USO son neoliberales? ¡Ahora sí me confundí del todo!

En este país, en medio de semejante pobreza, en medio de semejante violencia, sobran los estigmas, en uno y otro lado. Las discusiones ideológicas han terminado por parecer guerras de ‘slogans’ entre agencias de publicidad.

Terminamos hablando para titulares de periódicos amarillos! ¡Qué tristeza!

Comencemos por la gasolina. El precio de la gasolina se liberó para que Ecopetrol no siguiera perdiendo 500 millones de dólares al año, en un subsidio dirigido principalmente a los estratos más altos de la población; los subsidios no son adecuados por el hecho de ser subsidios, son adecuados tan sólo cuando favorecen a estratos bajos.

El subsidio de la gasolina que, insisto, ha costado el promedio de 500 millones de dólares al año, equivalentes al 62% del presupuesto nacional de Inversión Pública en transporte y al 73% del total de la inversión en acueducto y alcantarillado, beneficia en un 50% o, probablemente como lo dijo Hernando Hernández, en un 30%, igual da, a los estratos 4, 5 y 6, que no alcanzan a representar, ni siquiera el 15% de la población nacional.

¡Triste forma de asignar recursos! Es que aunque parezca increíble, también hay subsidios neoliberales, éste es el peor de ellos. Sé que es difícil aceptar esto, dado que la gasolina



afecta a los estratos bajos, vía transporte público y vía transporte de alimentos.

Para probar el punto, hay que acudir a cifras: ¡Pecado mortal en un país acostumbrado a las frases sonoras! Un incremento del 10% en el precio de la gasolina no tiene por qué afectar el índice de precios de los estratos 1, 2 y 3 en más del 0.26%. Lo sorprendente es que cuando el Gobierno sube la gasolina un 10%, todos los precios suben un 10%. Y si el Gobierno sube los precios en un 15%, independientemente de cuánta gasolina se consume para producir cada producto o para proveer un servicio, los precios suben un 15%. Alguien se está haciendo rico a costa de los incrementos del precio de la gasolina. Créanlo, no son los estratos bajos.

Cuando el Gobierno fija el precio de la gasolina por decreto, como todo el mundo pide a gritos que se vuelva hacer, lo que está fijando no es el precio de la gasolina, es el nivel de inflación... y la inflación, pregúntenlo absolutamente a quienes ustedes quieran, a quienes les crean, la inflación es un impuesto que afecta principalmente a los pobres. La inflación, el 'señoraje', es el impuesto más regresivo que existe. El efecto de la inflación es gravar la liquidez y no hay nada, absolutamente nada más líquido que la paga de un pobre, lo único que tiene es su salario; los pobres no son sujetos de corrección monetaria sino, pura 'liquidez' destrozada por esa inflación fijada por decreto. ¡Pobres los pobres! ¡Pobres los pobres con tanta gente de 'buena voluntad' empeñada en que en este país la inflación inercial se perpetúe!

Seguramente lo que ha faltado para defender la medida ha sido un buen 'slogan', algo así como '¡Hasta la muerte, contra los subsidios regresivos!'

Si hubiera un sindicato que agrupara a todos a quienes la inflación destroza sus salarios, que sin duda sería el sindicato



más grande de Colombia, este sindicato me apoyaría. Lamentablemente no lo hay.

Visto los efectos de las medidas sobre la sociedad, bajemos a un plano más 'micro' y veamos los efectos directos sobre Ecopetrol. El que se acuse al Gobierno de querer liquidar a Ecopetrol a través de la eliminación del subsidio de la gasolina, es desinformación en su versión más extrema. Cuando a una empresa se le elimina una de sus fuentes fundamentales de pérdidas (vista como tendencias, no como coyuntura, que es como se debe mirar la operación de una empresa), no hay la mínima posibilidad de que eso sea una estrategia para liquidarla.

Nunca olvidemos que entre el 92 y el 97 Ecopetrol perdió 2.300 millones de dólares en subsidios de gasolina. Es eso lo que en adelante se le está tratando de devolver a la empresa: el costo que todos pagamos por indexar la economía. Supongamos que la contra-argumentación es que todo lo que acabo de plantear tan sólo cubre la mitad de la historia. Falta analizar la implicación de la pérdida de mercados de Ecopetrol por efecto de la viabilidad de importar gasolina, asociada a la liberación de precios. Eso sería válido si Ecopetrol, previo a la liberación de precios de la gasolina, hubiera percibido rentas monopólicas o al menos hubiera cubierto sus costos.

### *PRECIOS COMPETITIVOS*

Este no es el caso. Un análisis contable muestra que el sobre costo de la gasolina, proveniente de las Refinerías de Barranca y Cartagena, respecto al costo unitario internacional, es significativo. En efecto, en 1998 con la estructura de costos unitarios actual, la refinería de Cartagena perdió más de dos dólares

por barril producido, antes de subsidios. Esto no surgió de la liberación. La pérdida de valor, con la metodología que explicaba el Dr. Rodado, originada en la operación de refinería, asciende en promedio anual para los últimos tres años a 400 millones de dólares. El Estado, los colombianos, a través de Ecopetrol, ya venían asumiendo esa pérdida originada en problemas de eficiencia operativa.

Ecopetrol no va a ser obligada a vender el galón de gasolina a su costo real de producción, porque en ese momento sí perdería el mercado y en consecuencia, las refinerías perderían prácticamente todo su valor. Ecopetrol va a vender a precios competitivos, dentro del esquema de liberación. Eso, inicialmente, como venía ocurriendo, va a implicar un nivel de pérdidas que no tiene por qué ser ni mayor ni menor al que se venía asumiendo en el esquema anterior.

No entiendo entonces, por qué se dice que la medida de liberación es la privatización de Ecopetrol por la puerta de atrás. Eso es incorrecto, y su único objeto, como la mayor parte de las informaciones asociadas a las medidas recientes, parecería ser la creación de pánico. Las refinerías se van a defender.

Ahora bien, tanto en beneficio de Ecopetrol como de todo el país, hay que buscar hacer las refinerías más eficientes. Una pérdida neta anual de 110 millones de dólares para los últimos tres años, no tiene justificación financiera y aún más importante, no tiene justificación social alguna. Es que aquello de que las empresas del Estado 'no tienen por qué rentar', es el más absurdo de los absurdos populistas.

Las empresas, cuando son del sector privado tienen que rentar, pero cuando son de toda la sociedad no lo tienen que hacer. ¿Por qué será eso? ¿Será que la sociedad colombiana, donde la cobertura de alcantarillado difícilmente llega al 60%, donde



la cobertura de la electrificación rural es del 53%, donde la cobertura vial presenta uno de los índices más bajos de América Latina, no tiene mejor uso para sus recursos que gastarlos en los subsidios de combustibles y sobrecostos operacionales de la refinerías? ¿Será que esa es la destinación más social de esos recursos?

Si la respuesta es sí, nunca se lo contemos a los desplazados ni a los millones de personas que en este país no pueden acceder a los servicios públicos básicos.

La actual situación de violencia en este país está asociada, entre otros factores, a un nivel muy bajo de inversión social. ¿De dónde se van a obtener los recursos para realizar esta inversión? ¿De más impuestos, más sobretasas y más y más de todo tipo de gravámenes recesivos?

Lo razonable, lo único realmente sensato desde una perspectiva social, sería obtenerlos de una adecuada rentabilidad del mayor patrimonio del Estado.

Para dar un orden de la magnitud de las implicaciones que para el país tendría un adecuado funcionamiento de Ecopetrol, cabe observar que sobre la base de una rentabilidad promedio esperada del orden del 10%, las utilidades adicionales que hubiera debido generar la Empresa en 1998 hubiera hecho innecesaria la reforma tributaria recientemente aprobada.

Estoy totalmente de acuerdo con la USO en que no es adecuado vender el mayor patrimonio de todos los colombianos.

En lo que no estoy de acuerdo, no con la USO, sino con quien lo diga, es en que no tengamos derecho a solicitarle, es más, a exigirle una rentabilidad acorde con lo que en la empresa han invertido todos y cada uno de los ciudadanos de este país.



## *ECOPETROL ES EL ESTADO*

Aceptémoslo, porque es evidente que el margen operacional de asociadas es una simple y llana capitalización de todos los colombianos en Ecopetrol. Esta capitalización, sin incluir rendimientos financieros, asciende, en el período 87-97 a un valor cercano a los 10 mil millones de dólares.

La exigencia de rentabilidad para incrementar un gasto social que este país pide a gritos, es lo único francamente democrático. Envolverse en la bandera defendiendo indefensables sobrecostos es ir contra las necesidades más sentidas de un país que no soporta un impuesto más.

Ecopetrol es del Estado y el Estado es de todos los colombianos. Son todos los colombianos los que necesitan que Ecopetrol rente. ¿Será que todos los colombianos son neoliberales? ¡Vaya uno a saber, con las cosas tan raras que pasan en este país!

Un último punto respecto a gasolina. Si se considera pertinente es posible estudiar la recomposición de la tarifa de transporte por poliducto, cuyo incremento global le genera a Ecopetrol un ingreso adicional del orden de 36 mil millones de pesos en 1999, fijando un mayor valor para el tramo Pozos Colorados-Barranca y un decrecimiento equivalente del tramo remanente. No obstante, es importante anotar que el incremento de la tarifa en el tramo descrito es exactamente lo que han venido solicitando los refinadores privados, debido a que es esto lo que les determina la posibilidad de instalar una refinería en el centro del país.

El Ministerio de Minas y Energía está totalmente abierto a discutir el punto de recomposición de tarifas de transporte.

No deja sin embargo de ser irónico que quienes se oponen a las refinerías privadas, soliciten exactamente lo mismo que los potenciales refinadores privados. No fue ese el objeto, pero la estructura actual de precios de transporte es la más favorable para defender el mayor mercado de gasolina de Ecopetrol. Lo que están pidiendo es exactamente lo que requieren las refinerías privadas para instalarse en el centro del país. ¡Es una extraña solicitud!

Las medidas adoptadas no tienen la más mínima intención de liquidar ni de privatizar las refinerías. Tienen el objeto, en el mediano plazo, de generarle a la empresa caja suficiente para poder hacer de estas refinerías empresas altamente eficientes que las lleven a ser competitivas en términos internacionales. Esto no implica deterioro en condiciones laborales ni despidos ni ventas.

En resumen, el famoso y publicitado recorte de 1.5 billones nunca existió. La inversión de la Empresa, tal como recientemente lo afirmó el presidente, pasó de 928 millardos en el 98 a 1.236 millardos en 1999, con una reducción total, respecto a lo solicitado, de 359 millardos. Este presupuesto, como bien lo aclaró el Dr. Rodado, le permite a la Empresa desarrollar y llevar a cabo sus diferentes actividades. La empresa en 1999, no solamente va a poder hacer inversiones relacionadas con sus compromisos en los contratos de asociación, donde tiene que aportar el 50% de todos los desarrollos para extraer el petróleo ya descubierto, sino que también va a poder acometer inversiones que tienen que ver con su actividad tanto de exploración como de desarrollo. El Ministerio comparte plenamente ese concepto.

¿Por qué el gasto del Gobierno y el de Ecopetrol son excluyentes? Porque en la medida en que el sector público incluido



Ecopetrol, gasta una suma mayor a los ingresos fiscales y operacionales que percibe, tiene que salir a endeudarse como cualquier unidad empresarial. Entre más crédito pida el sector público, más altas serán las tasas de interés, porque el volumen total de crédito existente depende del nivel de ahorro de la sociedad. A mayor presión de demanda sobre un mismo nivel de ahorro, mayores tasas de interés. La economía tiene esa particular y a veces compleja característica de ser altamente interconectada. Es decir, que si Ecopetrol gasta más y el requerimiento de crédito del sector público en su conjunto, es mayor, entonces las tasas de interés suben. Y si las tasas suben, la inversión baja y el desempleo crece. Y si las tasas suben, los precios de vivienda suben y la gente comienza a perder su vivienda. Y no sólo eso, sino que además la construcción se frena, porque no hay ahorro para financiarla, y una buena parte del empleo de estratos bajos está estrechamente ligada a construcción y desaparece. Y entonces hay más pobreza. Y cuando hay más pobreza, entonces hay más violencia. Por eso es que el populismo es tan caro.

Todo esto, aunque parezca un absoluto trabalenguas, termina estando directamente relacionado con este Foro de Petróleo para la paz, porque, miren a dónde fuimos a llegar, a que el presupuesto de inversión de Ecopetrol y el empleo de los barrios marginales de las grandes ciudades tienen todo que ver. Sería irresponsable, por aburrido y complejo que sea, olvidar estas relaciones. Por eso es que el populismo no es social. Es que el país y la economía son una unidad. No es Ecopetrol por acá y el resto por allá. No es Ecopetrol contra el Gobierno. Es Ecopetrol con el Gobierno.

Nada más y nada menos que por todo lo anterior, el presupuesto de Ecopetrol fue reducido. Pero no sólo por eso, también porque la solicitud inicial implicaba un crecimiento



del presupuesto de inversión ligeramente inferior al 100%, mientras que el incremento del presupuesto de inversión de todo el Gobierno central, después de los esfuerzos para reducir el déficit fiscal, era de 12,4%.

### *“NO ME DISCULPO”*

¿Será que hay alguien que cuide de que no tenga que golpearse de esa forma el presupuesto social de este país? ¿Será que hay alguien con quien uno pueda quejarse para que el exceso de gasto no acabe con el derecho al trabajo de los colombianos?

Como no supe de sindicato alguno que quisiera incorporar mis quejas en su pliego, le tocó al Ministerio de Minas y Energía asumir esa representatividad social, muy social, creo yo. Neoliberal, muy neoliberal piensan los demás. No me disculpo.

A simple título de aclaración, cabe anotar que lo que se conoce como ‘presupuesto recortado’ de Ecopetrol implica un crecimiento del 33% respecto al ejecutado del año anterior. En el caso del Gobierno central, otra vez, ese incremento asciende al 12,4%. La solicitud de incrementos adicionales al presupuesto de Ecopetrol no tiene presentación alguna, no sólo ante el Gobierno, tampoco ante el país.

Les pido un poco de paciencia, ya que vamos a entrar al tema de las modificaciones que se tienen previstas en materia de política petrolera. No obstante que tengo serias dudas sobre que Ecopetrol y política petrolera sean un mismo concepto, lo que el Gobierno ha hecho, contrario al terrible nivel de desinformación que –voluntaria o involuntariamente– se ha generado, es diseñar una política petrolera que cumple con tres requisitos fundamentales.

El primero es garantizar la viabilidad de largo plazo de Ecopetrol.

El segundo es garantizar la estabilidad macroeconómica y el crecimiento del país en el mediano plazo, a través del logro de equilibrios fiscales y cambiarios, estrechamente relacionados con el sector de hidrocarburos.

El tercero es garantizar que Colombia continúe siendo un exportador neto de hidrocarburos.

Para entender bien el tema de la supervivencia de Ecopetrol hay que partir de un punto que es totalmente contundente. No sólo la generación de ingresos, sino las utilidades y por ende, el cubrimiento de pérdidas de todas las otras actividades de la empresa provienen de una sola área cual es la operación asociada.

Sin el margen de la operación asociada, y eso es extremadamente fácil de probar, Ecopetrol no existiría. Tan sencillo como que en el muy corto plazo no tendría caja para pagar el sueldo de sus trabajadores.

Tiene absoluta razón la USO al pedir que los contratos de asociación queden en Ecopetrol. Me uno a ellos.

Es ahí, en el corto y mediano plazo, donde radica la viabilidad de Ecopetrol. Viabilidad expresada, por encima de cualquier cosa, en la capacidad de pagar las obligaciones laborales que la Empresa ha contraído con sus trabajadores.

La lógica financiera es simple. Entre mayor volumen de ingresos brutos se causan, por operación asociada, dado que esta es la actividad que mayor margen produce, mejores van a ser los resultados de Ecopetrol, mayor va a ser la capacidad de la



Empresa en cumplir sus obligaciones laborales y mayor será la capacidad de aumentar la inversión de tal manera que se aumente la eficiencia en la cadena del valor agregado. Esto último es exactamente lo que una ciudad enclave, como lo es Barranca, requiere para garantizar sus estabilidad y desarrollo.

Sorprende que tomar medidas para generar la mayor utilidad, mayor caja y mayor capacidad de inversión en la Empresa, se entienda como un mecanismo maquiavélico para liquidarla.

No sigamos desinformándonos, es un enorme, enorme daño. ¿Cómo aumentar los ingresos brutos de asociados? Incrementando la exploración y producción a través de contratos de asociación. ¿Cómo? Volviendo a los contratos de asociación competitivos. ¿Respecto a qué? Respecto al resto del mundo, que es con quien compite Ecopetrol.

Las compañías petroleras internacionales tienen unos recursos limitados que invertir, y buscan, evidentemente, el mayor retorno posible de su inversión; sus recursos de inversión, drásticamente recortados por los bajos precios de los hidrocarburos, comienzan a asignarlos en orden descendente de rentabilidad. Si los recursos se agotan antes de llegar a la rentabilidad implícita ofrecida por Colombia, no hay inversión en Colombia. Esta no sólo no crece, sino que cae el ingreso de la operación asociada y en consecuencia, decrece la rentabilidad de Ecopetrol, su capacidad de cumplirles a sus trabajadores, su viabilidad como empresa.

O si no, ensayemos. La alternativa de lo propuesto es incrementar la inversión de las áreas que generan márgenes negativos, lo que implica que la empresa va a perder más y más, hasta el punto donde va a ser incapaz de cumplir con sus obligaciones laborales.



## *EL COMIENZO DEL FIN*

En ese momento va a tener que empezar a recibir aportes del Presupuesto Nacional y, como pasó con Colpuertos y con los Ferrocarriles Nacionales, es el comienzo del fin. ¡Ese sí es el camino directo a la privatización! No por la puerta de atrás, sino por la de adelante. La empresa comienza a generar pérdidas que en un momento, bastante más rápido de lo que parece, superan el cincuenta por ciento de su patrimonio y entra en causal de liquidación.

Eso sería nefasto para el país, para Barranca, para la empresa, para sus trabajadores y para su sindicato. Es demasiado fácil evitarlo pero, lamentablemente, también muy fácil y muy irresponsable inducirlo. Evitemos la retórica, acaba con la empresa.

¿Cómo lograr esa rentabilidad esperada que genere mayor exploración y producción vía asociadas? Se hizo un ejercicio incorporando la determinación de probabilidad de reservas para ser halladas por pozo; adicionalmente, se incorporaron los costos históricos y la probabilidad de éxito en el país. Sobre esta base se determinaron las condiciones que permitieran una rentabilidad esperada al activo del orden del 15%.

Las variables que era necesario modificar eran: el nivel de regalías para los nuevos contratos, el nivel de participación de Ecopetrol en los mismos, y algunas condiciones tributarias que fueron aprobadas en la reciente Reforma Tributaria.

Quiero insistir y dejar esto absolutamente claro: los cambios en condiciones de factor R y de regalías tan sólo se aplicarán para nuevos hallazgos, no para contratos vigentes.

La primera crítica, asociada a estas políticas es que la reducción de regalías es inaceptable en lo referente al factor R. La argumentación ha sido la misma, reducir la participación de Ecopetrol es inaceptable.

El contra-argumento es sencillo: el valor absoluto, resultante de un alto porcentaje de nada o de muy poco, es significativamente menor a un menor porcentaje sobre una base mayor. En términos tecnocráticos eso se llama una curva de defecto en la gravación. En términos prácticos lo que quiere decir es que nadie se hace rico gravando en forma onerosa una actividad inexistente.

En efecto, en los últimos cuatro años se han perforado un promedio de 13 pozos, a tres por año. En este mismo período el país ha extraído más de 845 millones de barriles de las reservas de hidrocarburos, mientras que tan sólo se han descubierto 14.7 millones de barriles de reservas adicionales. El resultado de esto, es el resultado de la casi inexistente actividad exploratoria.

Ahí está el riesgo de Ecopetrol. Es inaceptable que un país con un potencial de hidrocarburos de más de 37 millones de barriles equivalentes, que bien le permitirán alcanzar una producción objetivo de un millón 600 mil barriles día, y posicionarse entre los primeros cinco países exportadores de Latinoamérica, se dé el lujo de tener la actividad exploratoria más baja en la historia, poniendo en riesgo más del 20% de la balanza comercial positiva del país.

Pero mejor sigamos con los potenciales efectos de las medidas. Con los cambios propuestos a los esquemas de regalías, se mejoran notablemente los ingresos provenientes de regalías de las entidades territoriales. En efecto, el valor presente neto de las regalías en un escenario sin nuevos descubrimientos, y hacia



allá es a donde vamos, es decir, agotando las reservas actuales, asciende a 2.850 millones de dólares, mientras que el valor presente neto de las regalías con las tarifas propuestas, sobre una producción objetivo de un millón 600 mil barriles/día, asciende a 3.649 millones, con un incremento de 800 millones de dólares.

### *ECOPETROL CONTRATA*

Esta proyección de ingresos es demasiado conservadora. Es más, podrá considerarse pesimista puesto que en el cálculo se asume que todos los nuevos campos descubiertos son de 50 millones de barriles, lo que lleva a aplicar la menor escala de regalías. Si todos los campos descubiertos fueran de 100 millones de barriles, este valor se duplicaría y pasaría a 1.600 millones de dólares. A esto es a lo que se oponen quienes rechazan la reducción marginal en materia de regalías.

Para Ecopetrol el bajar la participación en los contratos de asociación en 50% a un nivel inferior tiene un efecto financiero positivo en la medida en que hay que adecuarlos. Esto es una actividad comercial, quien no se adecúa desaparece del mercado. Ese es un costo que ni el país ni Ecopetrol, ni sus trabajadores puede darse el lujo de asumir. En conclusión, los contratos de asociación están y se quedan en Ecopetrol.

El último punto que desearía cubrir antes de terminar, es la expresada preocupación de que los contratos de asociación sean trasladados al Ministerio de Minas y Energía, otro pánico inducido con muy mala voluntad. Esto no tiene ningún sentido, por una simple razón: los contratos de asociación son la base misma para que Ecopetrol pueda fondear su pasivo



pensional y cumplir adecuadamente con las obligaciones adquiridas con los trabajadores.

Para fondear un pasivo del tamaño de Ecopetrol, que, al cierre de 1998 asciende a 4.4 billones de pesos, no existe fuente alternativa alguna. Si el Gobierno le retira esta fuente de pago a la Empresa tendría que asumir todas las obligaciones pensionales, lo cual implicaría aumentar la deuda del Gobierno central en un 50%. Esto no soporta un largo análisis. Carece de todo sentido.

En conclusión, las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, en su conjunto (no sólo por el Ministro de Minas y Energía), tienen como objeto central el fortalecimiento de una Ecopetrol que sirva a todos y a cada uno de sus trabajadores, y a cada uno de los colombianos. Una Ecopetrol consecuente con el país y con el proceso de paz; una Ecopetrol rentable y social, dos palabras que, en una nueva y sana agenda social, están lejos de contradecirse.

Al igual que la USO, el Gobierno quiere mayor empleo; al igual que USO, el Gobierno quiere mayor gasto social; al igual que la USO, el Gobierno quiere paz; al igual que la USO, el Gobierno quiere una empresa democrática y eficiente que beneficie a todos los colombianos; al igual que la USO, el Gobierno quiere que Ecopetrol no sea la caja menor del Gobierno; al igual que la USO, el Gobierno quiere una Barranca pujante... y en paz.

Como unos y otros tenemos los mismos objetivos, las mismas herramientas y el mismo país que arreglar, entonces ahora puedo escoger entre ser de la USO y ser neoliberal. La escogencia es fácil, prefiero la USO: así podremos trabajar juntos... y así, nunca nadie, jamás en la vida, me va a volver a decir 'neoliberal'.

**INTERVENCIÓN DEL HONORABLE  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR ARAUCA,  
LICENCIADO LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA**

Señor Gobernador, Dr. Prada; señor Alcalde, Dr. Bueno; señor Ministro, Dr. Valenzuela; señor Presidente de la Empresa, Dr. Rodado; señor Presidente de la USO, Hernando Hernández; señores Senadores y Representantes, Dr. Moreno de Caro, Dra. Piedad Córdoba, Dr. Horacio Serpa Uribe, Jefe del Partido Liberal; señores y señoras:

Celebro que la USO nos haya convocado aquí para escutar, para examinar lo que será la suerte del primer componente de la economía nacional: el petróleo. En mi condición de congresista vengo a poner en “blanco y negro” el pensamiento de la corporación en relación con la política petrolera del país.

Nunca entendí por qué la resistencia a discutir la política petrolera con los trabajadores de esta industria. Y me pregunto: ¿Si se discute la política petrolera con el ELN, con las FARC, con la opinión pública, por qué no venir aquí a discutir la política petrolera con los trabajadores que son actores importantes del sector y del país?

Permítanme en primer lugar señalar que, cuando uno habla de política petrolera, tiene que entrar a examinar qué es lo que está ocurriendo en el entorno internacional. Aquí ya lo han advertido: el negocio del petróleo, para mala suerte de nosotros, no está en su mejor momento.

Quiero aprovechar este escenario para analizar cinco componentes de la política petrolera y sobre los cuales la Cámara de Representantes ha reflexionado de manera permanente.



Señores de la USO: al igual que lo anunciaron aquí el Ministro y el Presidente de la empresa, el Congreso no tramitará ninguna iniciativa, ni velada ni expresa, que tenga qué ver con la privatización de Ecopetrol. ¡No pasará! Partiendo de esa premisa, paso a analizar los siguientes componentes:

Como lo expresó el Ministro, aquí hay que adecuar nuestra normatividad, atendiendo a lo que acontece en el entorno. El negocio petrolero no se hace entre nosotros mismos, hay que competir en un mundo globalizado.

### *EL ENTORNO*

Mi primer punto es sobre competitividad. Se ha dicho que el capital no viene aquí a explorar porque no hay cubrimiento del riesgo exploratorio. El 'government take' colombiano que, según la Organización de las Naciones Unidas es del 83%, no es competitivo. El Factor R que modificó el contrato de asociación de 1974 redujo la competitividad del país, descendiendo del puesto 232 al 295, dentro de 324 regímenes fiscales estudiados.

Tuve la ocasión de indagar sobre este aspecto al señor Ministro de Minas y Energía en el primer debate que se hizo en este cuatrienio en el Congreso sobre política petrolera, y él me respondió sobre el 'government take', en ese momento: "El punto no es mover ese 'government take'. Creo que hay varios puntos que fueron tocados también en la intervención: la parte ambiental. Desde el punto de vista financiero, esta noción es bastante absurda y creo que hace mucho daño, porque se vuelve como una especie de caballito de batalla de las multinacionales, es peligroso".



Quisiera que en este escenario la rectoría de la política energética definiera si vamos a modificar el 'government take' y en qué proporciones. ¿Lo vamos a mantener o vamos a aplicar su criterio, el que expresó, muy claramente, en el debate de la Comisión V, señor Ministro?

En mi criterio no se pueden mantener los mismos principios que sustentaron la política de asociación de hace más de dos decenios. Era un escenario distinto. Los precios del petróleo cuando se adoptó la modalidad del contrato de asociación tenían un valor equivalente a US\$ 50 de hoy; las multinacionales buscaban a cualquier precio los hidrocarburos ante la creencia equivocada de la escasez del recurso; y nuestro país era evidentemente menos riesgoso.

A esto se suma que la rentabilidad del negocio ha venido disminuyendo, no solo por los términos fiscales de nuestros contratos, sino también por los altos costos de producción que, sumados a los bajos precios, reducen la rentabilidad de los proyectos.

La realidad es que en la actualidad los inversionistas se marcharon a otras latitudes atendiendo mejores señales del mercado, pues el único enemigo que castiga huyendo es el capital de riesgo.

Pero, además, los Estados han cambiado radicalmente, ya no se habla de nacionalizar el recurso petrolero, sino más bien de liberalizarlo, prueba de ello es la apertura petrolera de los países del Oriente Medio, y de Venezuela, en la región.

El papel de las estatales petroleras se está revisando: Perú, Bolivia, Brasil y Argentina realizan procesos fuertes de desregulación.

Sobre el precio hay mucha incertidumbre. Las tendencias de largo plazo señalan que a partir del 2020 empezará un crecimiento decreciente de la demanda, debido a la sustitución por otros energéticos en el uso vehicular, y durante todo el período se observará un incremento en la oferta.

Es probable que la coyuntura ofrezca un repunte de los precios, pero la tendencia estructural en los precios es a la estabilización entre los 15 y 20 dólares barril. Esta teoría se afianza en los siguientes razonamientos: la enorme preocupación de la comunidad internacional por el consumo de combustibles altamente contaminantes, sustituyéndolos por energéticos más limpios; la industria petrolera produce hoy a menores costos, en virtud del cambio tecnológico; y, sobre la variable de los precios, es importante tener en cuenta que mantenerlos arriba hace viable la exploración en áreas de alto riesgo, circunstancia que obliga a la OPEP a mantener interés estratégico en precios bajos en el largo plazo, a fin de evitar que se inunde el mercado por productores no OPEP.

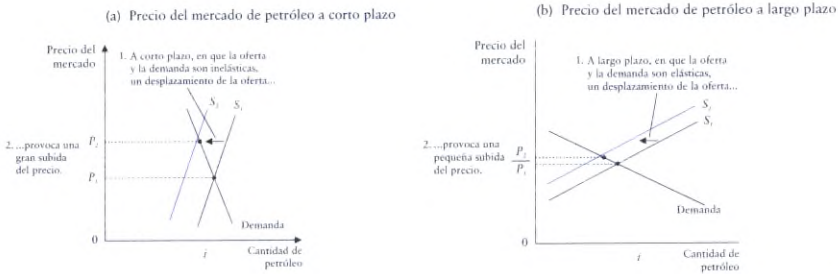
Estados Unidos, por ejemplo, ha tenido que cerrar pozos productivos con un potencial de 400 mil barriles día, porque sus altos costos de producción los hace no comerciales. De allí el permanente cabildeo de los pequeños productores para que las autoridades americanas presionen a Oriente Medio a mantener precios arriba de 15 dólares.

El petróleo, en este sentido, se comporta en el corto plazo como un bien inelástico, pero en el horizonte termina encontrando sustitutos, ya sea por la vía de la extracción de petróleo, con altos costos de producción o, sencillamente, reemplazándolo por energéticos de caldera.

Arabia Saudita, país que tiene el control sobre la producción marginal, con urgentes necesidades de flujo de caja que limita



## GRÁFICA 7. UNA REDUCCIÓN DE LA OFERTA EN EL MERCADO MUNDIAL DE PETRÓLEO



Cuando disminuye la oferta de petróleo, la respuesta depende del horizonte temporal. A corto plazo, la oferta y la demanda son relativamente inelásticas, como en el panel (a). Por lo tanto, cuando la curva de oferta se desplaza de  $S_1$  a  $S_2$ , el precio sube significativamente. En cambio, a largo plazo, la oferta y la demanda son relativamente elásticas, como en el panel (b). En este caso, un desplazamiento de la misma magnitud de la curva de oferta (de  $S_1$  a  $S_2$ ) provoca una subida menor del precio.

su capacidad de mantener períodos largos de precios bajos, gravita en la incertidumbre: controla la producción para presionar alza de precios o deja que los precios los fije el mercado.

Los analistas de la vida internacional advierten que sólo precios por encima de 18 dólares justifican inversiones de riesgo en América Latina, salvo países de alta prospectividad como México y Venezuela.

Las empresas se han acomodado a los nuevos tiempos. Las grandes corporaciones están en un proceso acelerado de megafusiones para reducir costos, producir a escala y competir en un mundo globalizado. Es notorio que la tendencia es ubicar sus capitales en sitios de mayor rentabilidad y menor riesgo.



## *COSTOS DE TRANSACCIÓN*

Las licencias ambientales. Estamos haciendo, señores de la USO y dirigentes, todos los pasos para convertirnos en importadores de petróleo. Obsérvese que estamos en un Estado que impone excesivos costos de transacción al inversionista.

Miren: desestimula más al inversionista el tortuoso proceso de aprobación de una licencia ambiental que el mismo fenómeno guerrillero en nuestro país, para efectos del capital de riesgo.

El Ministerio del Medio Ambiente lleva cuatro años definiendo qué es “deterioro grave” en la industria petrolera y aún no ha podido definirlo. Ha expedido dos decretos y este ministro está estudiando uno nuevo, para definir este concepto.

No ha podido el Ministerio del Medio Ambiente decirle al capital privado que la sísmica no ofrece un peligro grave para el deterioro del medio ambiente. Llevamos cuatro años esperando y no ha sido posible.

En Colombia nos estamos demorando diez años para encontrar un barril de petróleo, y así no podemos hacer política petrolera. Ministro: le pido que me acompañe en el proyecto de ley sobre licenciamiento ambiental que hemos venido estudiando, a través del cual se propone adoptar el esquema de la autogestión para el sector petrolero.

## *NUEVOS RIESGOS*

Pero, además, surge un nuevo riesgo como consecuencia de la ausencia de reglas claras por parte de la autoridad ambiental: ni las minorías étnicas ni el capital de riesgo saben a ciencia

cierta cuál es la reglamentación que rige. Los conceptos constitucionales de territorio, consulta previa y deterioro grave no han sido debidamente desarrollados por el gobierno.

Ello da lugar a protestas permanentes de las comunidades indígenas que alegan violaciones de sus derechos, y que en un mundo globalizado las elevan a los niveles internacionales, causando riesgos de credibilidad a las industrias del sector petrolero. En Colombia las leyes relacionadas al tema ambiental generan conflictos, pero no soluciones.

Existen otros factores adversos a la renta petrolera que nos hace poco atractivos al capital de riesgo: El riesgo macroeconómico y jurídico.

Los permanentes cambios de reglas del juego alejan al inversionista. Así las cosas, el Congreso está a la espera de los términos del nuevo contrato petrolero.

En nuestro criterio, el contrato, además de ser competitivo, debe ser estable. En este mismo sentido, los grandes conglomerados ante la crisis internacional miden a la hora de las decisiones el riesgo macroeconómico, pues existe temor de enfrentar inesperadas crisis cambiarias.

### *LA EMPRESA*

Un cuarto punto, también estratégico, y que aquí ha sido señalado, es establecer cuál es el rol de Ecopetrol, qué vamos a hacer de Ecopetrol, de quién es Ecopetrol, cómo es Ecopetrol.

Creo que este foro va a permitir que se haga el destape de la estatal porque, entre otras cosas, no se puede convertir

en una especie de caja negra, como la de los aviones, que nadie conoce por dentro sino hasta cuando el avión se estrella.

Es oportuno revisar juiciosamente qué hacer con Ecopetrol. En mi criterio, nosotros debemos reorientar sus actividades. Vamos a permitir que se especialice. Aquí lo han dicho: a Ecopetrol le tenemos muchos oficios, no más BOMT, no más quiebras de Carbocol, no más transferencias a la Nación sobre utilidades ficticias.

Para que una empresa genere valor se necesita descubrir cuál es su negocio estratégico. Cuál es el que más renta. En mi criterio, el negocio estratégico debe ser el de la exploración. Hay otros negocios que son los del 'Down Stream' –transporte, refinación, petroquímica– que hay que evaluarlos para ver si se mantienen y hacerlos eficientes mediante asociaciones estratégicas.

Es claro que las funciones de Ecopetrol tienen que ser revisadas. La Estatal explora, refina, importa, regula, diseña política, administra el subsuelo de la nación, comercializa, y como si fuera poco, es responsable de la política macroeconómica y de contratación.

El ejercicio de este universo de funciones en ocasiones comporta conflictos de interés, sus roles son contradictorios. Debería examinarse la experiencia de algunas estatales latinoamericanas que han sido sometidas a rigurosos procesos de reinvención.

En este sentido conviene examinar si la sociedad quiere una Empresa de Servicios Petroleros o una Empresa Petrolera. Son dos conceptos distintos. Si se prefiere una Empresa, lo recomendable es crear una Agencia Estatal que administre en forma



independiente el subsuelo de la Nación, diseñe políticas, y regule la industria.

Así las cosas, la Nación tendría una Petrolera que se especializara en buscar, negociar y transformar petróleo, corriendo riesgos como cualquier multinacional. La nueva Estatal Petrolera tendría la opción de competir por el subsuelo de mejor prospectividad nacional. No sería utópico pensar que su estructura empresarial se asimilara a una Empresa por acciones, permitiendo el acceso del capital nacional.

Por ejemplo, es útil observar con detenimiento la experiencia de la nueva Agencia Nacional del Petróleo de Brasil, sobre todo en lo que se refiere a su nuevo papel en la industria, convertida en un formidable instrumento de política: administra contratos, suministra información, regula y vigila la actividad de exploración y producción.

### *BUROCRACIA IMPRODUCTIVA*

El quinto punto, la nómina. Hernando Hernández ha dicho en el Congreso que por cada 1.6 trabajadores existe un directivo. ¿Es cierto? Si esto es así, ¿sobran 3.000 directivos?

Hernando contó en el Congreso que para cada trabajador de soldadura, por ejemplo, se necesitaba un directivo que le colocara los guantes. Entonces, si eso es así, a Ecopetrol le está sobrando gente.

El Presidente de la empresa dijo: "Hay que achicar la nómina".

Luego ustedes, los trabajadores, tampoco se pueden oponer a una reestructuración sobre esa base de eliminar directivos en Ecopetrol. A Ecopetrol hay que pedirle cuentas. Está pendien-

te en el Congreso un debate contable que permita cuantificar el desempeño de la empresa.

Comparto el criterio del doctor Valenzuela en el sentido que los cuantiosos ingresos contables no son producto de su esfuerzo operacional, sino que provienen del contrato de asociación, que es operado por el asociado.

Ecopetrol cumple un mandato de la Nación, no es el propietario del recurso.

Sugiero, para terminar y para despedirme, que hagamos un acuerdo de gestión. El Congreso estaría dispuesto a apoyarlo. Vamos a estudiar también el Proyecto de Hidrocarburos, el que presentó la USO, de suerte que se apruebe una ley marco hacia el futuro y adelantemos un proceso de concertación sobre dicho proyecto.

Como conclusión, puedo afirmar, que en los últimos 20 años no ha habido cambios de política, sino adiciones marginales a la política de 1974, necesarios, pero insuficientes. Hay que hacer unos cambios de fondo muy pronto, si no, los colombianos, muy pronto vamos a sudar petróleo.

### III. POSICIONES DE LA INSURGENCIA SOBRE EL TEMA PETROLERO\*

#### UNA PROPUESTA ENERGÉTICA DEL ELN

---

*El planeta no lo hemos heredado de nuestros padres sino que lo tenemos en préstamo de nuestros hijos.*

---

#### *EL CASO PARTICULAR DEL PETRÓLEO*

La política petrolera colombiana se orienta a encontrar petróleo para exportarlo sin ningún valor agregado, en conse-

---

\* Tomado de Resistencia, No. 18, agosto de 1998.



cuencia desde 1974 cesaron los esfuerzos industrializadores en el sector petrolero estatal (inversión en refinación y petroquímica) y se dio paso a la explotación acelerada adelantada primordialmente por las multinacionales, dejando a Ecopetrol el papel de invertir para explorar áreas y suministrar información de ellas a las transnacionales, como “estímulo” para que ellas puedan encontrar hidrocarburos.

Este modelo se acomoda exactamente al ajuste neoliberal propuesto por el FMI. En las memorias del Ministro de Minas, en 1992, se declaraba: “Los lineamientos de política para el sector de hidrocarburos se orientan a garantizar la autosuficiencia y mantener y aumentar la posición exportadora que tiene el país en esta materia, dentro del esquema de modernización, mayor eficacia, apertura de la economía...”. Esta política se defiende con ahínco desde la cúpula de Ecopetrol y el Gobierno, como si importar gasolina y derivados constituyera una acción ‘patriótica’, sabiendo que con ello se relegaba la industrialización del país y su desarrollo económico y social y se consolida la nefasta tendencia de exportador de materia primas.

Esta es la clave para entender el Estado colombiano con las multinacionales en materia de petróleo, que pasó de la concesión a la asociación.

¿Cómo funciona el contrato de asociación?

La asociación se realiza entre el Estado a través de Ecopetrol y una compañía extranjera, los cuales comparten el 50% de costos y producción, siendo la compañía extranjera la operadora del contrato o administradora. De cada cien barriles de petróleo producidos, Ecopetrol paga las inversiones y costos que le solicita la transnacional (por ser operador) para producir los 50 que le corresponden. De los 50 barriles de la

transnacional, ella entrega 10 barriles como regalía a la Nación y Ecopetrol también entrega 10 por el mismo concepto.

¿Cuál es la diferencia entre Ecopetrol y la transnacional frente al Estado colombiano? Ambas se comportan igual, como si ambos fuesen transnacionales o empresas estatales. Como si el petróleo antes de ser extraído no tuviera ningún dueño o sea que el Estado renuncia a la soberanía sobre sus recursos naturales. Es como si un campesino dueño de tierra invitara a otro a cultivar en su terreno fértil y cada uno colocara la mitad del dinero para semillas, fertilizantes y obreros y al final de la cosecha cada uno tomara la mitad de la utilidad. Es un absurdo.

Pero es tanta la incoherencia que no existe ningún otro país del mundo en donde la empresa estatal invierta el 50% para tomar el 50% del petróleo. Lo universalmente aceptado para suscribir acuerdos para exploración y explotación de hidrocarburos es que el propietario del petróleo *in situ* es la Nación o el Estado. Lo más absurdo, la Constitución colombiana así lo establece pero es letra muerta.

El argumento desde el Gobierno y las multinacionales es que el riesgo exploratorio es asumido por el extranjero. A ello, decimos que de plano no es cierto, porque Ecopetrol realiza más de la mitad de la actividad sísmica en el país y esta información, junto con todos los estudios de la geología, le es entregada a las multinacionales que suscriben los contratos de asociación. De otra parte, el costo de hallazgo en Colombia está en el orden de un dólar por barril que es lo que se le debería reconocer a la multinacional. Nótese que en Colombia de acuerdo con la información de Ecopetrol, el costo de un barril de petróleo obtenido de un campo nuevo está entre US\$4 y US\$6 por barril, disgregados de esta manera:



Exploración	US\$1
Desarrollo	US\$1 ó US\$2
Operación	US\$1
Transporte a refinería	US\$1 ó US\$2
Costo total	US\$4 a US\$6

De acuerdo con ello, Ecopetrol no debería pagar más de US\$ 6 por cada barril entregado por la multinacional (incluyendo una utilidad del 20% para la compañía extranjera).

Como podemos apreciar, la pérdida del Estado colombiano en este negocio es grandísima, si consideramos que Ecopetrol compra el crudo a precio internacional en nuestro país a la multinacional, es decir, como si fuera importado.

Tomemos como ejemplo el yacimiento de Cusiana y aceptemos que producirá dos mil millones de barriles de petróleo. De ello Ecopetrol recibirá un mil millones de los que obtendría una utilidad de 11 mil millones de dólares (un precio de US\$18 por barril y costos totales de US\$7). Pero tendría que pagar a la British Petroleum, BP, que es la multinacional asociada otra cantidad igual para comprarle 'sus' mil millones de barriles de petróleo. Visto de otra forma, Ecopetrol dejaría de recibir US\$11 mil millones porque el 50% del crudo es propiedad de la BP.

Veamos la situación de otra manera, aún aceptando que antes de ser hallado, el crudo no tenía dueño y que ahora, el 50% del crudo es propiedad de BP. Sabemos que el mundo se comercializa las reservas *in situ* a valores de alrededor de US\$4 por barril. Si Ecopetrol le comprara a la BP 'sus' mil millones de barril de petróleo, le constarían US\$4 mil millones



en lugar de US\$11 mil millones. Esto quiere decir, aun violando la soberanía, que para Colombia sería preferible, dentro del contrato de asociación actual, comprarle a la multinacional el petróleo en el yacimiento, como si fuera de ellos y explotar el campo directamente.

Si Colombia aportara como inversión en el contrato de asociación el valor del petróleo contenido en el yacimiento, tendría un nivel de rentabilidad diferente. Veamos de nuevo el caso de yacimiento de Cusiana con reserva de dos mil millones de barriles y si cada barril tiene un costo de reserva de US\$4, Ecopetrol estaría aportando mil millones de dólares que es superior a los seis mil millones de dólares que cuesta la explotación del campo. Y si el aporte, según el contrato de asociación vigente es del 50% cada uno de los asociados, a Ecopetrol le corresponde cancelar US\$3 mil millones. O sea, con los US\$8 mil millones, Ecopetrol cancelaría el costo de su parte en el contrato y la multinacional le tendría que devolver US\$5 mil millones. Como eso no acontece, perdemos de todas formas.

### *OPERACIÓN DEL CONTRATO*

Una última consideración se refiere a la operación del contrato de asociación por parte de la multinacional, lo cual hace la facturación de los costos. ¿Quién puede asegurar que la compañía extranjera no sobrefactura los costos y terminamos pagando todo el costo de explotación del yacimiento?

Mucho más grave es que la compañía extranjera puede vender su participación a otra compañía sin que el Estado colombiano y Ecopetrol puedan actuar y hacer prescribir el contrato. Una experiencia con la Shell, que vendió el 50% de su participación en el yacimiento de Caño Limón, nos muestra lo lesivo de ello,

pues el Estado sólo percibió el costo de las estampillas de impuestos que no fueron más de US\$10.

Como se puede observar, el contrato de asociación no resiste ninguna evaluación para justificarlo como un buen negocio para Colombia. Aun bajo la propia lógica del Gobierno, este no puede justificar por qué tenemos que invertir económicamente en la explotación de los campos si el recurso es propiedad de la Nación y no del 'socio' extranjero.

### *SITUACIÓN DE ECOPETROL*

Tanto en la exploración, la exportación de yacimientos, el transporte de crudo, en refinación y petroquímica hay sobrada demostración de las posibilidades. Lo que sucede es que hay un manifiesto interés de privatizar todas las empresas y recursos de la Nación. Este propósito deliberado no es sustentable socialmente porque sustraería de posibilidades de desarrollo social a la población; tampoco lo es políticamente porque sería seguir vendiendo pedazos de nuestra patria al extranjero; mucho menos en lo económico.

En unos de los foros organizados por el Gobierno con el sector privado y la prensa oficial, el vocero de Ecopetrol para la privatización expresó: "La empresa sigue con su misión de continuar el recurso petrolero colombiano. Pero administrar no significa hacer las cosas directamente. Es buscar otros terceros que hagan las cosas bien". Después manifestó: "Las pretensiones de la guerrilla y el sindicato, en el sentido de nacionalizar la industria petrolera, no tienen ninguna sustentación".

Claro, para los voceros de la privatización es preferible comprar a precios internacionales el combustible y los derivados



del petróleo que impulsar la industria petroquímica. Prefieren vender crudo que exportar los derivados, que es mucho más rentable y en donde está la verdadera razón de la industria. Por ello, la política de debilitamiento técnico y económico que acompañada de la fragmentación de la empresa Ecopetrol es implementada para llevarla a la quiebra. De ello es indicativo como se le interviene y obliga a pagar un impuesto de guerra al Estado y se les exige el apoyo a las fuerzas militares directamente facilitando transporte en sus helicópteros y vehículos, donando gasolina, alimentación y otros elementos logísticos a la tropa. Mientras se debilita su capacidad técnica y económica de gestión empresarial se le coloca como un instrumento de la guerra contrainsurgente.

## FARC

### *LA INCERTIDUMBRE EXPLOTADA*

No podemos pensar que vaya a haber un cambio sustancial en la política petrolera colombiana con el nuevo Gobierno pastranista. La razón es bien sencilla, los asesores económicos pastranistas, en su gran mayoría, fueron en su tiempo el kínder gavirista y que recetaron, entre otras, la privatización de Ecopetrol, generando una intrincada y patriótica lucha de su sindicato y de amplios sectores populares por la defensa del patrimonio nacional. Sin ir más lejos, otro invento de este grupo de sabios es el famoso adefesio llamado diplomáticamente Bonos de Desarrollo Social, contribución especial para el restablecimiento del orden público o impuesto de producción para las industrias extractivas (hidrocarburos, carbón y níquel), que de acuerdo con la reforma tributaria de 1995 y



sus anteriores, el lenguaje popular simplemente definió como impuesto de guerra y que se empezó a cobrar después del fracasado ataque a Casa Verde y de la contundente respuesta de las FARC. Este impuesto de guerra les ha generado a las fuerzas militares más de mil millones de dólares, de los cuales Ecopetrol ha pagado hasta 1997, US\$442 millones o más exactamente en pesos \$575.732 millones y tendrá que seguir pagando hasta el año 2000; estas desproporcionadas cifras indiscutiblemente atentan contra cualquier industria por más rentable que sea.

Pero los asaltos a las riquezas nacionales, so pretexto de conservar el 'orden institucional', y solamente estamos escribiendo sobre el petróleo, provienen efectivamente y en principio por parte del Estado, al no tener una definición exacta de si Colombia es un país petrolero o un país con petróleo, si es lo uno o lo otro. Tácitamente las cosas deben ser diferentes. Un país petrolero convierte este recurso en puntal de sus exportaciones, mientras un país con petróleo debe diseñar un manejo equilibrado del recursos para convertirlo en puntal de su desarrollo interno. Nosotros nos inclinamos por el segundo concepto. Es claro analizar esta situación cuando Colombia produce 735.675 barriles promedio diario, BPD, a mayo de 1998 y se exportan 302.675 BPD a un precio irrisorio por debajo del nivel internacional pronosticado de US\$18. Para el año 1998, es necesario aclarar que se está llegando al techo máximo de producción y que a partir de este mismo año empieza a declinar la producción hasta el 2002 cuando el país vuelve a ser importador de crudo para abastecer la carga de refinación y que este petróleo se comprará a precios muy superiores a los que actualmente se vende, desequilibrando la balanza comercial desfavorablemente, y descompensando gravemente las finanzas estatales, especialmente las de Ecopetrol.

Esta sinfonía desafinada de desaciertos del Estado en la política petrolera colombiana desde luego tiene otros artistas, que sin pertenecer a la orquesta tocan al compás de sus intereses, distorsionando aún más lo que muchos llaman una colcha de retazos y que aprovechando que la creciente se lleva la desigual orquesta, se camuflan retrospectivamente en el río revuelto por lo peces gordos del negocio petrolero (las transnacionales) que de acuerdo con las condiciones y apoyados por algunos áulicos nacionales pescan contratos convenientes y acomodados, atentado contra el patrimonio nacional representado en Ecopetrol y el recurso guardado en el subsuelo, mientras el país se enfrenta a una tautológica discusión de que si es bueno o malo tener petróleo por las consecuencias socioeconómicas que este conlleva y su relación con el conflicto armado.

Dentro de esta situación caótica es claro ver que se atenta aparentemente contra la estatal petrolera, y cuando Ecopetrol, que es la primera empresa estatal del país, es epicentro de acciones políticas y económicas de desestabilización impulsadas desde dentro y fuera del Gobierno y que vienen de mucho antes del posicionamiento de los saurios neoliberales del kínder gavirista, se centra a ver una realidad que va mucho más allá y está enmarcada dentro de la apertura global de los mercados impulsada por los Estados Unidos y que intenta recuperar en primera instancia la competitividad de su productos a costa del empobrecimiento de sus zonas de influencia, la receta imperial cubre a toda Latinoamérica y ha tocado especialmente a los sectores estratégicos de la economía: comunicaciones, energía e hidrocarburos, y entre estos el petróleo. No es raro el zarpazo lanzado por las multinacionales a Telecom y que a Ecopetrol la intentarán dividir en cuatro empresas distintas debilitando su integridad para finalmente privatizarla.

## IV. UN AÑO DESPUÉS. SEGUNDA DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN V DE LA CÁMARA\*

*Luis Alfredo Colmenares Chía, citante*

### LA INTENCIÓN DEL DEBATE

El tema central de este debate es discutir lo que se ha hecho recientemente en materia de política petrolera, entendiendo ésta como la orientación del Estado acerca del manejo de un recurso no renovable. Como bien se ha dicho, las decisiones petroleras tienen impactos fiscales enormes en la Nación, son

---

\* Agosto 11 de 1999.



fuentes de divisas, representan el 4,5% del PIB nacional, el 20% de nuestras exportaciones, el 12% de las transferencias territoriales y, además, ayudan a reducir en 0,3 el déficit fiscal y, si las cosas funcionan, el sector petrolero va a representar el 13,8% de la inversión en los próximos 10 años.

Se examinarán tres temas centrales: la política de contratación petrolera y el plan exploratorio del país; la política de precios de los combustibles y el futuro de la refinación y petroquímica en Colombia; y las medidas de reorganización del Estado que tienen impacto en Ecopetrol. Se trata de hacer claridad acerca del futuro del sector, del lugar de Ecopetrol en ese futuro y del espacio que tendrá el sector privado nacional y extranjero en ese devenir.

Se desea conocer en forma más detallada el alcance de las medidas de política petrolera adoptadas por la Junta Directiva de Ecopetrol, la oferta de prospectos exploratorios, los cronogramas para agregar reservas, las opciones, el plan "B" del país si no se logra el concurso extranjero en las magnitudes previstas, la suerte que han corrido las ofertas de otros países productores a los inversionistas este año, el costo-beneficio de las facilidades que se le ofrecen al inversionista privado.

Se busca la mayor precisión y claridad acerca del futuro de Ecopetrol como empresa petrolera. Los resultados del estudio de Fedesarrollo difundidos en la revista *Cambio* en julio 26 son inquietantes. Los efectos macroeconómicos de la reforma de los contratos de asociación son o muy bajos o negativos y ello es la consecuencia lógica de la reducción de la participación de Ecopetrol. Es lógica pero contraria a lo que se alegó para defender los cambios. No resuelve los desequilibrios fiscales ni el déficit corriente, inclusive agrava éste último debido a que las exportaciones de las compañías

extranjerías se registran como egreso en las cuentas de servicios porque ellas no tienen obligación de reintegrar divisas al país (afirmación de Fedesarrollo). ¿Cuál será la contribución de Ecopetrol al stock de reservas de hidrocarburos del país? ¿La eliminación de la exploración directa de Ecopetrol es una decisión ideológica (el Estado no debe ser productor), financiera o estratégica? El debate es una buena ocasión para darla a conocer.

El Congreso de la República ejerce el control político al Gobierno Nacional. La cesión de renta petrolera a los particulares no es un tema menor y el Congreso debe examinar con todo cuidado las acciones de los funcionarios públicos a ese respecto. Este es un campo en el que se impone un balance entre los intereses del país y los de sus socios, en el margen que exista en vista de la competencia de los países productores por capital de riesgo. El debate permitirá apreciar el equilibrio y buen juicio de las decisiones de las autoridades sectoriales.

### *POLÍTICA DE PRECIOS*

La política de precios de los combustibles es central para la definición del sistema de abastecimiento de combustibles que tendrá el país y las posibilidades de la industria petroquímica en el mercado global. El país esperó durante años una desregulación de los precios de los combustibles. Las medidas de diciembre fueron por ello muy bien recibidas. Sin embargo, a lo largo del año se han venido oyendo voces de inconformidad. La desregulación ha sido incompleta, se han dado sucesivos cambios de la normatividad, hay tensión en el mercado, amenazas de intervención. Se percibe que hubo improvisación y no hay claridad sobre lo que sigue.



¿Cómo se controlará el contrabando y cómo se compatibilizará con el propósito de inducir a los empresarios privados a entrar en el negocio de la importación de combustibles? ¿Habrá refinación privada? ¿Se hará la ampliación de la refinería de Cartagena? ¿Habrá una empresa estatal nueva que maneje los poliductos? Son preguntas de la gente del sector que quiere hacer inversiones y requiere una definición y una certidumbre sobre la política sectorial.

Hemos invitado aquí a la Junta Directiva de Ecopetrol, la cual quizás viene por primera vez al Congreso de la República, para que responda por sus decisiones. Decisiones que tienen que ver también con los efectos macroeconómicos.

Se nos ha dicho aquí que el nuevo 'government take' es del orden del 60%. El objetivo es encontrar 5.000 millones de barriles en la próxima década. Objetivo, para que la opinión pública entienda, que lo que se trata es de descubrir aproximadamente tres Cusianas o cinco Caño Limones, que constituyen el desafío que se tiene con esta nueva política petrolera.

### *CALIDAD CONTRACTUAL*

Indagué a la Junta sobre cómo calificaría la calidad de los eventuales inversionistas, porque tengo la preocupación que el resultado de la evaluación de la nueva contratación se haga tomando lo cuantitativo y no lo cualitativo. Me explico: no hay que mirar como buena señal de la nueva política la cantidad de contratos que se firmen, sino con quién se firmen y eso es muy importante, porque tengo el temor de que muchas compañías de papel o cuyo objeto principal no es la actividad petrolera, firmen contratos con la estatal petrolera y congelen áreas, y luego por la vía de la cesión terminen entregándolas

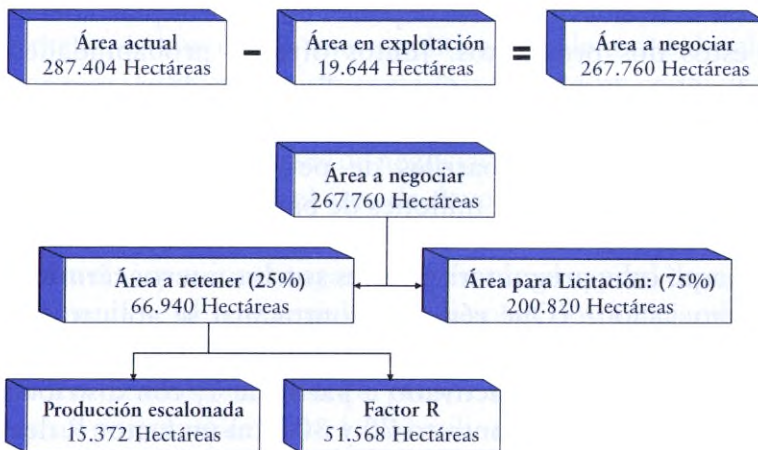


en un futuro a otros inversionistas, que sí son petroleros. No es lo mismo hacer un contrato con BP, Amoco o Exxon, que hacerlo con compañías cuya función principal no es el petróleo.

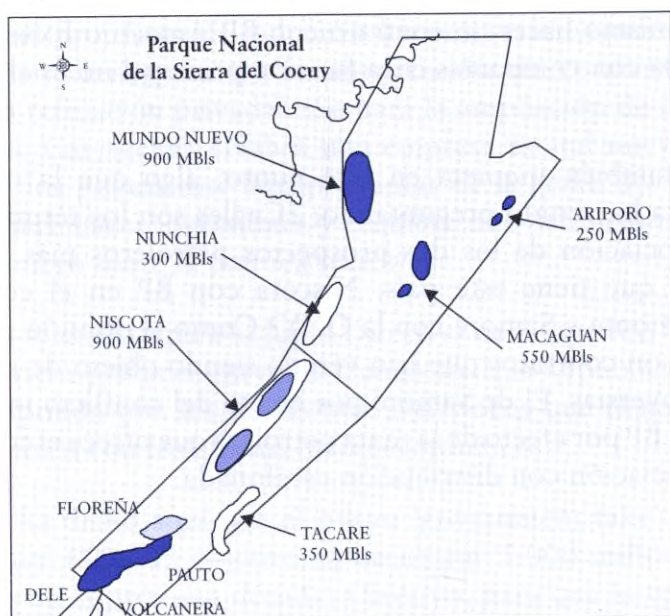
Pero también inquieta en este punto, algo que la opinión pública ha venido preguntando: ¿Cuáles son los términos de renegociación de los dos prospectos petroleros más importantes que tiene este país: Niscota con BP en el contrato piedemonte y Samoré con la OXY? Como la opinión pública sabe, son contratos que han venido siendo objeto de muchas controversias. El de Samoré por efecto del conflicto indígena y el de BP por efecto de la renta petrolera que ofrece el contrato de asociación con distribución escalonada.

#### CONTRATO DE ASOCIACIÓN PIEDEMONTE

##### Devolución de Áreas Negociación 75/25



### Potencial Exploratorio (julio 3 de 1998)



En el caso de BP, quiero que la Junta me diga lo siguiente: ¿Cuándo va a estar formalizado el acuerdo? Esto no se puede dilatar más, nuestra suerte depende en el corto plazo del éxito de estos dos prospectos. Juntos ofrecen probabilidades de medio Caño Limón y un Cusiana. En el caso Piedemonte, está probado que sólo la estructura Pauto ofrece 389 GPC de gas y 27,1 millones de barriles de petróleo, mientras que la estructura Floreña, 24 millones de barriles y 102,9 GPC.

Pero aquí cabe preguntar: ¿Cuáles son los nuevos términos de la negociación? ¿Qué régimen contractual se aplicará en las áreas del contrato Piedemonte? ¿Distintas a las ya descubiertas? ¿El del factor R activado a partir de 1, con distribución 50 y 50, o el nuevo contrato 70 y 30, con un factor R de 1.5, incluyendo la flexibilización de regalías?

La teoría es que el contrato de escalonamiento, es decir, aquel en que la distribución está orientada por el tamaño del campo, sin tener en cuenta su rentabilidad, no era rentable para la multinacional en el caso Piedemonte. Entonces se optó por llegar a un preacuerdo que, hasta donde se sabe, consiste en devolver el área sin descubrimiento, reservando una parte para ser recontractada en condiciones más favorables para el capital de riesgo con el mismo socio o un tercero, todo para agilizar los procesos exploratorios.

Así las cosas, si del área inicialmente contratada se sustrae el área de explotación, resultaría un área neta de negociación de 267 mil hectáreas, de las cuales se dice un 75% se someterían a una nueva licitación, es decir, unas 200 mil hectáreas aproximadamente, previo rigurosos compromisos exploratorios. Las restantes, serían objeto de renegociación al amparo del esquema del factor R. La pregunta es si en ese 25% del área original se aplicará el nuevo o el antiguo valor de R. ¿Cuál va a ser el régimen contractual? ¿La estatal se va a ir con ellos 50% y 50% ó 70% y 30%? ¿Aplicará el nuevo régimen de flexibilización de regalías?

En síntesis, estimo que la nueva política petrolera que desplaza mayor renta al inversionista sumada a las nuevas condiciones del entorno internacional de la industria petrolera, obligan a la estatal a pactar nuevas bases de negociación. Necesariamente la Junta debería recalcular el área de devolución o replantear los esquemas de participación. Ello no quiere decir que se propongan fórmulas que constituyan desestímulo al capital de riesgo, simplemente se observa que las condiciones hoy han cambiado favorablemente. No hay que olvidar, apreciados colegas, que en esa área retenida se encuentra el prospecto de Niscota, prospecto con un potencial de 900 a 1.200 millones de barriles. Las 200 mil hectáreas para devolver ofrecen potencialidades que se



fundan no sólo en la prospectividad, sino en detallados estudios sísmicos que oscilan entre 1.100 y 3.600 millones de barriles. Claro, también es cierto que la magnitud de estos prospectos no aplican a esquemas de contratación con distribución escalonada, pues cualquier descubrimiento después de acumular 150 millones de barriles fija una escala de 70/30. En cuanto a Samoré, entiendo que superado el diferendo limítrofe con los U'was la estatal se dispone a desarrollar esquemas similares al de Piedemonte con el propósito de reactivar la actividad exploratoria.

Pero más allá, vamos a otro punto del debate. ¿Cuál va a ser el papel de Ecopetrol en el futuro? Y esto es importante que lo sepamos los colombianos, si vamos a tener o no estatal petrolera.

Cuando le indago a la Junta por cuál es la política de exploración directa de Ecopetrol, me responden de la siguiente manera: "Sólo por excepción se emprenderán proyectos de riesgo sin el concurso de capital privado, siendo lo usual que la mayoría de los proyectos se invite a asumir el alto riesgo de inversión"

¿Tenemos en Colombia una empresa petrolera que en adelante no corre riesgos, aún con prospectos de altos cubrimientos de riesgo exploratorio? Empieza a prosperar la teoría de que el contrato de asociación puede pactarlo mejor una fiducia o una agencia especializada. Le propondría a este Congreso que de mantenerse esta concepción extremista de cero riesgo, bien valdría la pena cambiarle el nombre a Ecopetrol, que se llamara Reficol: "Refinería Fiducia Colombiana", porque esas serían sus actividades, su nuevo rol. Ese es un punto que quiero que me lo defina con claridad la Junta Directiva.

Pero más allá, pregunto: si la respuesta del capital privado no es la esperada ¿qué va a hacer Ecopetrol? ¿Cuál es el plan B que tiene la estatal habida cuenta que ha colocado todos los

huevos en una sola canasta? ¿Si no le funciona el esquema, cuál es el plan de contingencia? La Junta responde a esta inquietud que se están estudiando otras alternativas que puedan tener impacto positivo sobre la producción en las reservas en el corto plazo. Estas oportunidades son los llamados proyectos de producción incremental en campos de Ecopetrol y en campos de asociación.

Pregunto, entonces: ¿Cuántas son las reservas que tiene calculadas Ecopetrol y que se adicionarían por concepto de la producción incremental o de recobro? Hasta donde se tiene conocimiento en un escenario optimista serían del orden de mil millones de barriles y en un escenario moderado, 600 millones de barriles. Colegas: ¿Se justifica que una estatal petrolera tenga un plan B para adicionar sólo 600 millones de barriles en los próximos cuatro o cinco años, que significan 50 ó 60 mil barriles diarios? Eso no es un plan de contingencia consistente, inclusive sería más rentable importar esos 500 millones de barriles que tener 8.000 empleados para el logro de esta precaria producción objetivo.

Tengo la enorme preocupación, con todo respeto, que la Junta Directiva de Ecopetrol no tiene un plan B estructurado en caso de que los inversionistas no vengan al país y las consecuencias ya todos lo sabemos: una pérdida potencial de ingresos de 19 mil millones de dólares en el período 2004- 2010. Además, sin un Plan B, por concepto de importaciones tendríamos que desembolsar 7 mil millones de dólares, más o menos lo equivalente a cuatro veces el valor de ISA e Isagen.

Lo importante de este cuestionario relacionado con el plan B son otras variables que quiero advertir a la Junta –y que no se diga que el Congreso no lo advirtió–, que me hacen ser poco optimista.



La seguridad. Hagamos un ejercicio ante la opinión pública y ante el Congreso. ¿Será posible que el capital privado venga en las magnitudes previstas?. Me van a decir: parlamentario, usted sabe que la industria petrolera puede convivir con la guerra, además, el petróleo por naturaleza está asociado con el conflicto. Y eso es cierto, señor presidente Rodado, pero observe este análisis: ¿Será posible que un inversionista extranjero concurse en Colombia, mirando además de las rutinarias pescas milagrosas y voladuras continuas de oleoductos, un riesgoso escenario de pre-negociación, donde todos los actores del conflicto armado dicen que la paz en Colombia tiene que pasar por una redefinición de la política petrolera? Y todos, Castaño, las FARC y el ELN, advierten que hay que renegociar el contrato en favor del Estado, es decir aumentar la participación estatal, enmarcado este planteamiento en un modelo en que el Estado controle y administre los sectores estratégicos de la economía, entre ellos el energético. ¿Un inversionista ante esta inestabilidad, arriesga su capital, máxime cuando a su alrededor existen mejores condiciones?. La respuesta es no. Ello obliga a pensar que aún pactada la paz, la economía colombiana va necesitar tiempo para recuperarse. He ahí un nuevo argumento para insistir en un Plan B que sustituya la ausencia del capital de riesgo para cumplir los objetivos de Ecopetrol, conseguir 5.000 millones de barriles en la próxima década.

El Congreso aprobó una iniciativa del Gobierno flexibilizando la forma de distribución de regalías, para que los prospectos fueran más competitivos.

### *DESAFÍO DE UNA DÉCADA*

Quiero ubicar primero a la opinión pública. En el escenario ideal de descubrimientos, Ecopetrol se propone adicionar 5



mil millones de barriles para la próxima década. Quiere decir esto que un 20% de esos 5 mil millones, serían mil millones de barriles, a 13 dólares, son 13 mil millones de dólares, que multiplicados por pesos de hoy equivalen a 26 billones de pesos. Claro que a esta sumatoria hay que sustraerle los costos asociados a la inversión, exploración y desarrollo. Luego este Congreso tiene que preguntar por qué fueron 20 puntos los cedidos al inversionista privado, y no 10, 15, ó 14, o la mitad. Quiero que me respondan, porque si me fundo en las explicaciones de la Junta, están equivocadas o por lo menos son inexactas

Me parece que debe examinarse rigurosamente esta decisión. Mire, doctor Rodado: lo que la Junta responde cuando le pregunto por qué bajó del 50% al 30% la participación de la estatal, dice: *“La reducción de la participación de Ecopetrol del 50 al 30 de los campos descubiertos bajo la modalidad de asociación tiende a aumentar su rentabilidad en el negocio y a optimizar su portafolio, debido a que se estaría liberando recursos (20%) que pueden ser aprovechados en proyectos definidos como estratégicos para Ecopetrol y el país. En este sentido el portafolio de inversiones de Ecopetrol podría ampliarse a redireccionar la ampliación de estos recursos para darle cabida a nuevos proyectos exploratorios”*.

Si esa es la explicación, señores de la Junta, lo que me están diciendo, es que resulta más rentable regalar un 20% que venderlo. Me explico: si esa es la razón, la de liberar recursos para otros proyectos, ¿por qué entonces la Junta no recurrió al farm out, vendiendo derechos anticipadamente hasta por el 20%, superando de esta manera las restricciones presupuestales aludidas? Son mil millones de barriles los que están en juego.

Yo esperaba otra respuesta. Pensé que la reducción del 50% al 30% en la participación de la estatal obedecía a mejorar el cubrimiento de riesgo exploratorio. Concepto esencial para medir sí una rentabilidad del 30%, que es la rentabilidad objetivo-propuesta, resulta apropiada.

En la coyuntura en que se hicieron los análisis –precios bajos y el régimen fiscal vigente para la época–, la rentabilidad obtenida en Colombia estaba alrededor del 17%, muy por debajo de la vecindad. Países con similar prospección ofrecen una rentabilidad cercana al 30%, entonces se trata de aproximarnos. La tesis ministerial señalaba que si disminuimos 10 puntos en regalías, aumentamos 5,2% la Tasa Interna de Retorno, (TIR) es decir de 17 la elevamos al 22%. Si disminuimos 10 puntos la renta, aumentamos la TIR 3,4%. Los sistemas de amortización impactan positivamente la TIR en 1,6%. Igualmente, 25 puntos menos en la participación de Ecopetrol aumenta la TIR 1,4%. Con el sistema de depreciación aprobado de diez a cinco años, ayuda en 1,3% y el sistema de remesas 0,6%.

### *LA JUNTA NO FUE JUICIOSA*

Así pasamos de 17% al 30%. Ahora, el cuestionamiento apunta a demostrar que si se trataba actualizar la rentabilidad, los 20 puntos que la Junta disminuyó en la participación de Ecopetrol resultan casi despreciables en el universo de la nueva TIR (30%), pues sólo la impacta positivamente en el 1,1%. Entonces, mi inquietud, que no me la respondió la Junta, es: ¿En ausencia de esta modificación específica, cuál sería el castigo sobre las metas de inversión, el número de contratos, el volumen de reservas? Reitero, lo que está en juego son mil millones de barriles. No sé quien respondió este cuestionario,



pero me da la impresión, honorables colegas, que se respondió con la mano izquierda. No hubo respuesta. Con base en esta argumentación, el Congreso puede concluir que la Junta no fue juiciosa en la adopción de la medida.

Es cierto que los inversionistas no toman la decisión de inversión sobre la base de una aceptable rentabilidad que obtendrían en caso de tener éxito. Antes de explorar, las casas matrices del capital de riesgo hacen un balance entre la economía del proyecto y riesgo exploratorio, resultado que se conoce como la ecuación del valor presente neto esperado. Si el resultado es mayor o igual a cero, invierten. Con base en esta metodología, el 75% de las opciones no captan el capital de riesgo. Sin embargo, estos resultados fueron analizados a la luz de una coyuntura de precios bajos (13 dólares/barril). El Congreso le solicita a Ecopetrol las nuevas sensibilidades, que permitan estimar los nuevos valores del cubrimiento de riesgo exploratorio en virtud de que el precio es una variable que altera la ecuación sensiblemente. Aquí, no sé si deliberadamente, la Junta tampoco respondió el interrogante. Pregunto nuevamente: ¿Cuál es el resultado de las variables: valor presente neto esperado (VPN), tasa interna de retorno (TIR) (%), tiempo de retorno de la inversión y el "Government take" (TGT) (%), para campos de 30 millones de barriles y 100 millones de barriles en un escenario de US\$16/Bl?

Refiero la cifra de US\$16/Bl, porque es el promedio admitido hoy por los organismos internacionales, expertos en la construcción de escenarios de futuro. No obstante las observaciones, quiero dejar en claro que el contrato de asociación de 1974 no era competitivo, prueba de ello el descenso de la actividad exploratoria. Mi observación está orientada a valorar el nivel de flexibilización.



**CUADRO 2.**  
**TÉRMINOS DE LOS CONTRATOS DE ASOCIACIÓN**  
**1974 Y 1999. COMPARACIÓN**

Indicador fiscal	30MBLS				100MBLS	
	US\$13/BL		US\$16/BL		US\$13/BL	
	Contrato 1974	Contrato 1999	Contrato 1974	Contrato 1999	Contrato 1974	Contrato 1999
VPN (MUS\$)	-1,26*	6,43	5,49	17,65	21,58	44,68
TIR (%)	13,53	20,3	20,92	29,59	26,89	34,23
Tiempo de pago (años)	8,59	7,83	7,71	7,17	7,92	7,37
TGT (%)	103,5*	81,96	91,35	72,11	87,67	74,44

Fuente: Corrida Modelo Petrocol-Ptrocash.

\* En estos casos, estas cifras adversas se deben a la tasa de descuento, por lo que es claro que aquí no se alcanza a remunerar el 15% planteado para estos ejercicios.

**CUADRO 3.**  
**COMPETITIVIDAD DEL CONTRATO 1997 PARA ÁREAS CON**  
**POTENCIAL PARA CAMPOS PEQUEÑOS, ANTE DOS ESCENARIOS**  
**DE PRECIO EN BOCA DE POZO**

Términos fiscales	Contrato 1997 - Áreas con potencial para campos pequeños	
	Campo de 30MBLS	
	US\$ 13/BI	US\$ 16/BI
VPN (MUS\$)	-0,99*	10,55
TIR (%)	14,31	21,79
Tiempo de pago (años)	8,57	7,73
TGT (%)	102,77*	83,34

Fuente: Corrida Modelo Petrocol-Ptrocash.

\* En estos casos, estas cifras adversas se deben a la tasa de descuento, por lo que es claro que aquí no se alcanza a remunerar el 15% planteado para estos ejercicios.

**CUADRO 4.**  
**CONTRATOS 1997 Y 1999, EN ÁREAS ACTIVAS Y DISPONIBLES.**  
**COMPARACIÓN**

Terminos fiscales	Contrato 1997	Contrato 1999	Contrato 1997	Contrato 1999
	Áreas activas y disponibles		Áreas activas y disponibles	
	30MBis		100MIs	
VPN (MUS\$)	-1,26*	6,43	20,85	44,68
TIR (%)	13,53	20,30	26,71	34,23
Tiempo de pago (años)	8,59	7,83	7,92	7,37
TGT (%)	103,50*	81,96	88,10	74,44

Fuente: Corrida Modelo Petrocol-Petrocash, Upme.

Precio de venta internacional del barril de cudo: US\$13.

\* En estos casos, estas cifras adversas se deben a la tasa de descuento, por lo que es claro que aquí no se alcanza a remunerar el 15% planteado para estos ejercicios.

**CUADRO 5.**  
**COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN**  
**COLOMBIANO CON SISTEMAS INTERNACIONALES**

Términos fiscales	Tamaño de campo: 30 MBIs			Tamaño de campo: 300 MBLS		
	Colombia	Argentina	Perú	Colombia	Argentina	Perú
VPN (MUS\$)	6,43	4,76	2,66	150,2	304,29	217
TIR (%)	20,30	17,75	16,75	47,24	52	47,04
Tiempo de pago (años)	7,83	8,32	8,09	6,87	6,83	6,88
TGT (%)	81,96	86,59	92,47	75,95	51,24	65,20

Precio venta internacional barril de crudo: US\$13.

Fuente: corrida modelo Petrocol-Petrocash. Upme.



**CUADRO 6.**  
**COMPETITIVIDAD PARA UN CAMPO DE 30 MBIs.**  
**ANTE DOS ESCENARIOS DE PRECIO.**  
**SISTEMA DE CONTRATACIÓN COLOMBIANO - 1999**

Terminos fiscales	US\$ 13/BI boca de pozo	US\$ 9/BI boca de pozo
VPN (MUS\$)	6,43	-8,44*
TIR (%)	20,3	7,05
Tiempo de pago (años)	7,83	9,91
TGT (%)	81,96	-1144,05*

Fuente: Corrida Modelo Petrocash-Petrocol. Upme.  
 \* En estos casos, estas cifras adversas se deben a la tasa de descuento, por lo que es claro que aquí no se alcanzaría a remunerar el 15% planteado para estos ejercicios.

Por último, es importante analizar cuáles fueron los impactos de las medidas en la macroeconomía.

Fedesarrollo hizo un estudio que mide el impacto de las nuevas políticas petroleras en el PIB, las finanzas públicas y las cuentas externas del país. Presenta tres escenarios: uno, donde no se hace modificación alguna; otro, donde el capital responde moderadamente; y un último, donde todo el mundo va a invertir. En el escenario bajo dice que la cuenta corriente presenta un déficit promedio como porcentaje del PIB del 5,8%. En un escenario medio es de -5,9%, y un escenario alto, de -6,3%. Esto se explica porque si bien el país exportaría más petróleo, las compañías multinacionales envían el producto de las ventas a sus casas matrices, ya que se trata de exportaciones no reembolsables.

Igualmente, porque remiten al exterior las utilidades generadas en el país, aumentadas por la nueva participación 70/30 y



las referidas flexibilizaciones, afectando la balanza de servicios. En consecuencia, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos no mostraría mejoría en ninguno de los tres escenarios, e incluso, dice Fedesarrollo, lo empeoraría. En síntesis –termina el estudio– el déficit de cuenta corriente sería equivalente al 6.3% como proporción del PIB en promedio para los próximos 10 años en el escenario más alto.

Otra de las conclusiones que se desprende del análisis es que la inversión extranjera en petróleo para financiar estos déficit en cuenta corriente no es suficiente. Entonces es muy importante que la opinión pública sepa cuál es el impacto de las nuevas medidas en la macroeconomía del país, según Fedesarrollo.

Pasemos a la segunda actividad: el “downstream”. Una vez, vista la política de exploración, vamos a analizar en adelante la política de refinación, transporte, distribución e importación de combustibles.

Parto de la premisa de que la visión de un modelo desregulado del “downstream” es bueno, lo preocupante es la implementación de la política. Como lo demuestra el estudio Booz-Allen de 1998, tenemos un sistema bastante obsoleto, caracterizado por baja eficiencia en refinación, altos subsidios de Ecopetrol, escasa competencia vía importaciones, ausencia de reglas para el uso de poliducto, márgenes no competitivos para distribuidores y precaria oferta de servicios.

Los subsidios de Ecopetrol fueron del orden de los US\$2.300 millones de dólares en los últimos cuatro años, como consecuencia de precios regulados. En relación con el transporte ha habido serias limitaciones para que los privados puedan tener un acceso a la infraestructura de transporte, con tarifas no

competitivas tanto para el uso del poliducto Pozos Colorados-Galán, como en la red de poliductos.

Se hace necesario crear una nueva estructura de mercado a lo largo de toda la cadena de combustibles. Hoy la refinación mantiene una estructura monopólica; el transporte es un monopolio natural en poder de Ecopetrol, el cual debe regularse; y la distribución mayorista es oligopólica, pues solo cuatro empresas ofrecen el servicio. En el único segmento donde hay una relativa competencia es en la distribución minorista, pero que por una inadecuada regulación, terminó cartelizándose.

La filosofía de crearle una especie de competencia en todos los sectores de la cadena al “downstream” me parece buena, pero la implementación, no ha sido afortunada. La medida se ha venido utilizando en forma improvisada. Voy a demostrar aquí que la política no ha respondido a los objetivos que se ha propuesto.

En primer lugar, voy a señalar un poco cuáles eran los objetivos: eliminar el subsidio de Ecopetrol, independizar el precio interno de la gasolina y el ACPM de la inflación doméstica, crearles incentivos a los mayoristas y minoristas para que haya competencia.

### *GASOLINA NO ES BIEN Suntuario*

Con la vieja estructura de ingreso al productor, la estatal venía subsidiando ese energético al público y por ese concepto ha dejado de percibir ingresos por 2.300 millones de dólares. Eso es cierto, pero lo que no me persuade es la inconsistencia de la argumentación. En primer lugar se dice que ese subsidio era



para los ricos, teoría que no voy a discutir, porque no me voy a poner de acuerdo con el Ministro de Minas y Energía, pues él cree que todo el que consuma aquí gasolina corriente es rico, por el hecho que en la composición de la demanda, un 47% del consumo corresponde a carros particulares. La gasolina en ese sentido es un bien suntuario. Ahí discrepo con el Gobierno nuevamente, la gasolina no es un bien suntuario, la gasolina corriente hace parte de la canasta familiar, máxime si se tiene en cuenta que el 30% del usuario de la gasolina es el transporte público y el 15% es para transporte de carga.

Pero bueno, como es un subsidio que no discrimina, no centremos el debate en este aspecto, admitamos que es un subsidio. Pero transcurridos siete meses, el Ministerio resuelve cambiar la regulación de los precios del combustible, decretando nuevamente los subsidios, desde luego en menor proporción. Entonces cuál es la nueva argumentación: ¿Los ricos se volvieron pobres? ¿El subsidio ahora sí es para los pobres? ¿No importan ya las finanzas de Ecopetrol? ¿Subsidiamos o no subsidiamos? Otra contradicción. Como Ecopetrol recupera sus finanzas vía esta política de precios, dados los efectos de mayores cotizaciones del petróleo y el salto de la banda cambiaria, en consecuencia transfiere más utilidades a la Nación y el Congreso ahora, en teoría, es el encargado de distribuir ese nuevo recurso vía presupuesto. Pero ahora se decidió mediante resolución recortarnos esa facultad, que según cálculos del gobierno son del orden de 500 millones de dólares anuales.

La medida se adoptó en épocas de revaluación y de bajas cotizaciones internacionales, en diciembre 23 del 1998. El público aceptó la medida. En apariencia, la medida políticamente fue bien adoptada, aunque financieramente todos sabemos que, como consecuencia de ella Ecopetrol perdió desde diciembre del 98 hasta mayo del 99 recursos del orden de los



150 mil millones de pesos. Pero bueno, los efectos de los bajos precios fueron transferidos transitoriamente al consumidor final, con lo cual se buscaba apoyo político a la medida. Ocurre que eso resultó contraproducente, la gente entendió equivocadamente que la liberación de precios de la gasolina es igual a precios bajos, no entendió que por dentro la medida tenía el detonante de la dolarización del ingreso al productor y como consecuencia de ello, el precio al consumidor final.

Hoy la gente detesta más la medida que antes, luego el argumento que políticamente era aconsejable, adoptar la medida con base en los parámetros antes referidos, no resultó. Nos quedamos con el pecado de haber deteriorado las finanzas de Ecopetrol en 150 mil millones de pesos en sólo cinco meses y sin el género de haberle buscado consenso a la medida.

El argumento central de la liberación de los precios de la gasolina, es que elimina la asociación psicológica entre las alzas del combustible y el alza de las mercancías y el transporte, es decir: cada vez que subía el precio de la gasolina, en esa misma proporción subían los precios de las mercancías y particularmente el del transporte. Esta tesis es parcialmente cierta. En mi criterio, esa asociación psicológica ya se había roto con anterioridad cuando las alzas se calendarizaron, independizándolas del alza del transporte que ocurría entre el tránsito de un año a otro.

Pero bueno, aceptemos en gracia de discusión que la liberación puede reducir la inercia inflacionaria.

Otro aspecto para analizar es que en la eventualidad de que se active la demanda, que reaccione la economía, las alzas de los combustibles, se terminen transfiriendo a los precios de las mercancías y a los servicios, inclusive con algunos rezagos, porque si hasta ahora el alza de los precios de los combustibles

no se ha reflejado en mayor inflación es porque la economía se ha encontrado en recesión. Los efectos de la medida también hay que calcularlos no solamente con una economía deprimida, sino también con una demanda activada. Entonces el argumento de la inercia inflacionaria con estas presentaciones es también discutible. Se rompe la teoría de que la liberación castiga a los estratos 3, 4 y 5 y ayuda a los 1, 2 y 3.

Pero la clave del proceso de liberación está en una adecuada regulación que permita que el capital de riesgo entre al sistema. Estoy seguro de que no hay escasez de capital para dinamizar la cadena de abastecimiento, lo que hay es escasez de confianza.

Si las reglas del juego cambian continuamente, no hay estabilidad. Aquí está el representante del sector privado, el doctor Alejandro Martínez, para que nos diga quién ha tomado la decisión de invertir ante tanto riesgo regulatorio.

No hay síntomas de inversión en el sistema de abastecimiento, tampoco entran los nuevos refinadores ni importadores, luego, desde ese punto de vista creo que la medida no ha cumplido su objetivo.

Pero también vamos a analizar el otro objetivo: los beneficios al consumidor. El público, por concepto de los nuevos márgenes de minoristas y mayoristas ha pagado 98 mil millones de pesos en los siete meses que llevamos de ejercicio de la liberación.

### *¿Y LOS BENEFICIOS AL CONSUMIDOR?*

Yo pregunto: de esos 98 mil millones de pesos que el público ha pagado, ¿cuántos y cuáles son los beneficios al consumidor



final? ¿Hay nuevas y modernas estaciones de servicio de gasolina? ¿Hay nuevos competidores o ha bajado el precio del combustible? Por el contrario, en lugar de competencia hay cartelización. El estudio de Mackinsey recomienda que la liberación de los márgenes debe ir acompañada de un compromiso de gestión por parte de los distribuidores. ¿Qué ha hecho al respecto el Gobierno?

¿En qué condiciones van a acceder a la infraestructura de transporte los privados? En relación con el uso de la infraestructura de transporte, según lo señaló el Ministerio, son de uso privado los construidos por las empresas explotadoras o refinerías de petróleo para su uso exclusivo y el de sus afiliados. Entonces uno podría interpretar que la infraestructura de poliductos del país es de uso privado. Si todos los oleoductos son considerados de uso público, y el Gobierno tendrá sobre ellos un uso de preferencial sobre el acarreo de todos los petróleos.

¿Esto qué quiere decir? Que si la infraestructura es de uso privado el Gobierno, vía reglamento, tiene que estar pensando en cuáles van a ser las condiciones de acceso de los inversionistas. Y si se considera de uso público hay que constituir, como dice la norma, una empresa de servicios públicos.

Este monopolio natural tiene que ser adecuadamente regulado para permitir que los particulares tengan acceso a este tipo de infraestructura del orden de 2.200 kilómetros de ductos.

Para finalizar este debate, es preciso analizar el tema del contrabando. En este aspecto también encuentro que el propio Gobierno no tiene una idea de cuáles son las causas de este fenómeno.

No solamente hay dos tipos de contrabando. Además del contrabando puro que es el que se practica en la frontera, el



que hacen miles de familias en Cúcuta y la Costa Norte, que es socialmente aceptable, y que corresponde además a una cultura de frontera. Un segundo tipo de contrabando es el técnico, aquél que con base en la legislación existente importa legalmente para el consumo fronterizo, pero que termina introduciéndolo ilegalmente al país. El Gobierno ignora que existe otro tipo de contrabando que es el “narcocombustible”, que lava dólares en Venezuela y que obteniendo su respectiva ganancia adicionada a los márgenes del contrabando técnico o puro, que puede estar en el orden de mil a mil quinientos pesos por galón, según el caso. Luego el contrabando hay que mirarlo como una política también antinarcóticos y ahí necesitamos la cooperación de Venezuela.

El control policivo para combatir el contrabando puro, no lo veo efectivo. Esta actividad la realizan niños, en su inmensa mayoría, en la frontera, producto del enorme desempleo y las terribles condiciones de pobreza. No hay policías suficientes ni cárceles de menores que resistan. Habría que decretar en las fronteras la ciudad por cárcel, porque hasta el propio Gobierno consume gasolina venezolana. Ahora, el acompañamiento de técnicos de Ecopetrol apoyados por la DIAN, para detectar la gasolina con plomo, desaparece en octubre cuando Venezuela inaugura la gasolina ecológica

Pero encuentro razonable el planteamiento del Gobierno, en el sentido de que el contrabando no es viable combatirlo aproximando los precios de los combustibles a los de Venezuela, pues la pérdida por concepto de recaudos de impuestos es mayor a los de la evasión, estimada en 300 mil millones de pesos anuales.

Sin embargo, se debe intentar un acuerdo de largo plazo entre Ecopetrol y PDVSA, para que ésta le suministre un determina-

do volumen de gasolina a un precio que no sea el internacional, pero que tampoco sea el del surtidor venezolano. Podría pensarse en un 10% por debajo de las cotizaciones internacionales. Si se establece un precio medio en la frontera, Ecopetrol puede competir con el contrabando puro y combatir el contrabando técnico, y de paso, recuperar las calamitosas finanzas de los departamentos de frontera.

Si bien es cierto que la frontera es una sola, también lo es que el contrabando hay que mirarlo por regiones. No es lo mismo el contrabando en Valledupar que tiene que transitar 200 kilómetros, al de Cúcuta y Arauca, que tienen que recorrer tan solo dos o tres kilómetros. En Valledupar se están consumiendo 50 mil galones día de gasolina de los cuales 40 mil en este momento, provienen de Venezuela vía contrabando. Solamente están comprando legalmente 10.000 galones día y como van las cosas, con el paro que decretado por los distribuidores, el 100% del consumo en estos territorios va a ser abastecido por gasolina del vecino país.

## UNA COMISIÓN DE REGULACIÓN

Estimo conveniente que para el buen suceso de la liberación del “downstream” que el Congreso señale los marcos legales estables, de suerte que no sea el ministro de turno el que regule de acuerdo con su estado de ánimo y conveniencia política la rentabilidad tanto de los agentes productores, comercializadores, transportadores, como la rentabilidad del público, sin doliente hasta el momento.

Sé que las medidas adoptadas necesitan de tiempo para confirmar objetivamente sus bondades. El haber quitado los avisos



inflacionarios de la canasta familiar y detenido la erosión de las finanzas de Ecopetrol, al parecer, según los primeros resultados, confirman el éxito de la política.

Sin embargo, habrá que esperar al largo plazo para ratificar la desaparición de la mencionada inercia inflacionaria. Pero la política adolece de una falla en un aspecto fundamental: no hay estabilidad en las reglas del juego. ¿Qué sucede si un ministro en el próximo gobierno decide “desdolarizar” el ingreso al productor, por ejemplo? Pues no habría capital de riesgo ni en refinación, ni particulares usando los ductos de Ecopetrol.

## PROYECTO DE LEY

Más allá de la denominada liberación de los precios de los combustibles, hay una discusión enorme, la discusión sobre el papel del Estado. En el caso que nos ocupa, es claro que estamos lejos de la competencia perfecta donde los precios son solamente fijados por la mano invisible del mercado.

En otras palabras distamos mucho de un escenario donde los agentes de la cadena sean solo tomadores de precio. En consecuencia, la teoría de la regulación económica enseña que el Estado debe intervenir cuando existen fallas en el mercado, haciendo uso de su potestad reguladora.

Por lo anterior, considero procedente que el legislador cree una comisión de regulación de combustibles líquidos que actúe bajo los principios de eficiencia, eficacia, y que fije tarifas que remuneren correctamente a los potenciales inversionistas, pero que también protejan los excedentes del consumidor. Los críticos de la regulación son enfáticos en señalar que lo ideal



es que el mercado fije las reglas del juego, pero no hay que olvidar que el problema no se reduce a qué se produce, o a cuánto lo produzco, sino que también hay que indagar cómo se distribuyen las rentas.

El nuevo nombre de la intervención del Estado, es la regulación. Es probable que la regulación sea imperfecta, pero en mi criterio, es como la democracia: no hay un camino mejor.

A propósito de lo anterior dejo a consideración del Honorable Congreso, un Proyecto de Ley sobre la materia (Ver anexo).

### *H.R. ALVARO ARAÚJO CASTRO*

Esos 20 puntos a los que ha renunciado el Estado colombiano que seguramente podrá usted corregirme la cifra que representan 26 billones de pesos en 10 años, ¿vale la pena haberlos arriesgado apostándole toda esa cantidad de dinero a un solo número, a un solo número que es la suposición de que habrá efectividad favorable para el incremento de la exploración?

Doctor Rodado, no entienda nuestra discusión como un propósito destructivo, es sencillamente que consideramos que hay mucho en riesgo, que el panorama no es el mejor. Fíjese que estas medidas se diseñaron hace algunos meses cuando la situación petrolera del país era asfixiante, porque además de que las reservas descubiertas y la explotación se veían menguar sistemáticamente, contábamos con el tema de la baja insólita del precio del barril, pero es que en ese trayecto de allá a acá, cuando se diseñaron esas medidas, el precio del barril del petróleo se incrementó en un 70%. Pregunto: ¿Ese diseño de medidas casi que de guerra, de angustia de aumentar a cual-

quier costo la producción petrolera casi regalando 20 puntos de hoy, cuando ya el precio del petróleo se ha incrementado en un 70%, se mantendría?

Termino señalando que soy plenamente solidario con los cuestionarios que ha hecho el Representante Colmenares.

*DR. ALEJANDRO MARTÍNEZ*  
*PRESIDENTE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL PETRÓLEO*

Muchas gracias por invitar a la Asociación Colombiana del Petróleo que es el gremio que reúne a las compañías petroleras privadas que en el país se dedican a la exploración, producción y distribución de petróleo, gas natural y la distribución mayorista de combustibles.

Yo quisiera hacer una intervención corta e ir directo al grano como lo ha planteado el Representante Colmenares. En primer lugar, reiterar lo que ya contesté a la pregunta que se nos hizo. Consideramos como sector privado que las medidas tomadas por el Gobierno en materia de exploración y producción del petróleo, regalías, cambios en los contratos, efectivamente mejoran y en forma significativa la competitividad del país para atraer inversión de riesgo. Creo que nadie duda que el país necesitaba medidas de ese talante para poder reactivar el sector petrolero habida cuenta de la tendencia a su marchitamiento. El año pasado en esta misma Comisión se dió un debate muy importante, de timbres históricos, en el cual quedó muy claro que el país necesitaba mejorar esa competitividad.

Los cambios son especialmente positivos para campos pequeños y medianos, más que para campos grandes.



El termómetro para saber qué tan positivas son las medidas en atraer las inversiones que el país requiere, se observa en las licitaciones que se están estudiando para estos próximos días.

Es claro que la inseguridad afecta negativamente al ambiente de inversión en el país.

Es cierto, además, que la política petrolera va a formar parte de la agenda de negociación, pero no me atrevo a especular sobre los resultados de los Acuerdos de Paz. Creo que eso no nos corresponde, si sabemos que la política petrolera tiene una fundamentación clara, positiva, evidente que tiene unos efectos positivos a nivel económico y a nivel social.

Entonces la política petrolera va a ser argumentada y fundamentada. Como líder del sector me corresponde, siendo íntegro con mis principios, hacérselo saber así a mis afiliados. Soy optimista acerca de la política petrolera por cuanto es defendible, es algo que el país requiere y en un proceso de negociación eso va a ser tenido en cuenta.

Con respecto a la desregulación, el Gobierno fue muy claro desde un comienzo en que se trataba de un proceso gradual en el cual se iban a tomar las medidas que iniciábamos con una libertad vigilada. Creo que una evaluación completa hoy es prematura. Sin embargo, ya se ven resultados benéficos, creemos que la medida no se improvisó. Los cálculos que el Gobierno realizó en materia de rentabilidades, en materia de imágenes, fueron juiciosos. Hace un par de años el Gobierno había contratado un estudio con una firma consultora de gran reputación, la cual indicaba que no se podía seguir en un mercado regulado con subsidios generando tantos problemas macroeconómicos.



*H.R. LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA*

¿En qué se ha visto beneficiado el público? ¿Ha mejorado la calidad de los servicios tras un pago de cien mil millones de pesos a los distribuidores en los siete meses de liberación? No hablemos del precio porque todos sabemos que el precio está dolarizado.

*DR. ALEJANDRO MARTÍNEZ*  
*PRESIDENTE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL PETRÓLEO*

Perfecto, Representante Colmenares.

Quiero contestarle rápidamente, pues creo que la defensa de la medida no es mi rol, aunque tengo claro que ha producido efectos positivos. La desregulación del mercado de combustibles no es una medida para que no aumenten los precios. Con o sin desregulación el precio de la gasolina sube. La pregunta es cómo queremos como país que suba, puede subir en un solo momento con un esquema de subsidios generando unas inflaciones, o se puede hacer gradualmente en la medida en que el mercado así lo vaya indicando, quitando el elemento del subsidio, quitando el elemento de la inflación inercial. La desregulación busca la competencia. Llevamos ocho meses en ese marco de referencia, nuestro sector todavía no está desregulado.

Estoy de acuerdo con usted, Representante Colmenares, cuando señala que es muy importante la estabilidad en las reglas del juego, pues es determinante que el proceso tenga un horizonte claro de llegada, que no se den variaciones en el camino. Sin embargo, entendemos las razones que el Gobierno tuvo para hacer las modificaciones que recientemente tomó con respecto a la fórmula para determinar los precios de los combustibles.

Nosotros esperamos que el proceso continúe y que podamos hacer una evaluación. Representante Colmenares: usted que es estudioso de los escenarios internacionales, sabe que los precios de los combustibles tienen una estacionalidad, ahora cuando viene el invierno pues debe haber una baja como lo ha habido siempre.

*DR. JAIME CADENA,  
PRESIDENTE DE FEDISPETROL*

Agradezco a ustedes su gentil invitación a tan importante debate, para poder expresar los criterios que tiene nuestra entidad, con respecto a las políticas adoptadas por el Gobierno nacional sobre el proceso de liberación del precio de los combustibles, los cuales podemos resumir en los siguientes puntos:

Primero: Inicialmente la medida tomada por el Gobierno nacional beneficiaba tanto a Ecopetrol como al consumidor final, por la siguiente razón: en cuanto Ecopetrol eliminó el subsidio a las importaciones de los combustibles que venía realizando para proveer el mercado nacional, generó necesariamente un alivio fiscal a la empresa y al Estado. De igual manera esa medida mostró un beneficio al consumidor final en virtud de que el precio de los combustible en el mes de enero de 1999 se redujo en un 17%, con respecto al año 1998.

Al Gobierno nacional le faltó llevar a cabo un estudio más a fondo sobre esta política, especialmente lo relacionado con el comportamiento del precio internacional del petróleo, la tasa de cambio y la regulación de la competencia, para poder prevenir el nefasto incremento de los precios de los combustibles que se ha presentado en el transcurso del año. Un



ejemplo claro de esta circunstancia es el comportamiento de los precios en lo que va corrido del año, en Bogotá y en las ciudades que existía sobretasa: gasolina corriente, un incremento del 30%; gasolina premium un 41%; ACPM, un 25%; esos aumentos porcentuales corresponden solamente a las ciudades donde se venía aplicando la sobretasa; es de resaltar que en el resto del país los combustibles se han visto afectados en un porcentaje superior; para el caso de la gasolina corriente, que es la de mayor incidencia en la economía nacional, se ha incrementado en un 58%; de igual manera vemos que ha incidido evidentemente en el incremento del precio del combustible el aumento notorio de las diferentes tasas impositivas que afectan al combustible como son, el IVA y el impuesto global en un 55%, la sobretasa en un ciento por ciento para el caso de los municipios donde no existían, factores que hacen parte de los componentes del precio de los combustibles.

Ese proceso de liberación ha afectado considerablemente al distribuidor minorista por la siguiente razón: La disminución en las ventas, el incremento en el precio de los combustibles, el descenso del consumo, el contrabando, la competencia desleal y el aumento de los costos operacionales. Consideramos prudente tener en cuenta las experiencias de otros países en la implementación de la liberación de los precios, para que se adopte una política petrolera adecuada y clara para las condiciones económicas y sociales de nuestro país.

Por las anteriores razones, solicitamos al Gobierno nacional se revise la fórmula por medio del cual se calcula el precio, ya que es equivocado pretender una reducción en el precio de los combustibles justo cuando la tasa de cambio y el precio internacional han estado creciendo constantemente. También exigimos al Gobierno nacional y al Congreso de la República la adopción de normas claras y estables para los actores que



participan en el mercado, promoviendo una ley que contemple necesariamente la creación de la CREG, reguladora de las políticas en materia de combustibles.

*DR. PARMENIO CUÉLLAR,  
PRESIDENTE DE FENDIPETRÓLEO*

A nombre de Fendipetróleo, la Federación Nacional de Comerciantes del Petróleo, agradezco a la Comisión y especialmente al Representante Colmenares por la invitación que nos ha hecho para asistir a este importante debate. Los felicito por la altura como se ha llevado a cabo su exposición.

Fue un error decirle al país que con la liberación de los precios de los combustibles éstos iban a bajar de precio. No debió alimentarse esa expectativa porque eso no era cierta. El hecho de que en el momento en que se adoptó la política el precio del barril de petróleo estaba en doce o trece dólares, era una cosa muy distinta, pero nosotros sabíamos que la liberación de manera alguna iba a conducir a un abaratamiento de los combustibles. En el fondo, el Gobierno tiene una voluntad seria de atinar y hacer las cosas bien. Invitaría al Gobierno a que no le echemos la culpa a los demás, porque ese es otro problema cuando una política fracasa, tratar de inculpar a los demás por ciertos resultados de la política.

El señor Ministro salió a decir que los distribuidores minoristas se habían cartelizado y que habían mantenido el precio que tenían. Acaso no es libre o es que el Gobierno piensa que la libertad de precios es el precio de referencia para abajo, o es que el Gobierno piensa que lo que hay que hacer es una guerra de precios en las ciudades donde hay libertad vigilada. Esto tiene que quedar muy claro ante el país porque sería grave que

el Gobierno esté esperando que en las ciudades donde hay libertad vigilada exista guerra de precios en un margen tan pequeño como es un peso con treinta centavos el galón. Todos sabemos perfectamente de acuerdo con los estudios que aquí se han mencionado la necesidad de márgenes rentables para que haya competencia. Jamás habrá libre competencia si los márgenes no son rentables.

Un margen menor a diez centavos de dólar el galón, es un margen que no va a permitir en ningún momento la libre competencia. ¿Por qué? Por un instinto de conservación de los mismos expendedores de los combustibles. Diez centavos de dólar por galón vienen a representar más o menos trescientos cuarenta o trescientos cincuenta pesos sumando el margen mayorista o el margen minorista. En este momento esos márgenes son de setenta y cinco pesos mayoristas y ciento treinta minorista, es decir, son doscientos cinco pesos de referencia entre los dos, en el momento en que el minorista apenas tiene un margen de ciento treinta y eso que subió ahora.

### *VENDER DA PÉRDIDA*

Es que hasta el mes de enero era cierto que la venta de gasolina producía pérdida en el 99% de las estaciones de servicio del país. Estas estaciones compensaban sus pérdidas para lograr alguna utilidad mediante la venta de otros elementos, como aceites, servicios o lavado de automotores, y aun muchas de esas empresas, tuvieron que recurrir a establecer pequeños comercios dentro de las estaciones de servicios.

En esas condiciones yo lo que quiero es que quede claro aquí que Fendipetróleo no se opone, si el Gobierno y el Congreso



consideran que la política de libertad de precio es la que le conviene al país, que le conviene en todos los sentidos, que le conviene socialmente también, porque nosotros pensamos que ese es un aspecto que también hay que mirarlo, no solamente la conveniencia económica. En el evento que se considere que esta política debe continuar, Fendipetróleo y el gremio de los expendedores minoristas está dispuesto a apoyar esta política, pero quiere que haya claridad en ese sentido.

### *CONTROL LEGAL*

En primer lugar, qué entiende el Gobierno por libertad de precio, qué entiende el Gobierno cuando dice que en los municipios donde hay libertad vigilada el precio se puede fijar libremente, porque lo que acaba de hacer el Gobierno al llamar la atención a los expendedores de Cali y de Bogotá, por no haber bajado el precio, es una contradicción flagrante frente a la propia decisión de la libertad de los precios.

En segundo lugar, sería fatal para el país, el día que se le diga como ya se insinuó en alguna intervención del Gobierno, que se va a liberar el margen mayorista. La liberación del precio mayorista no será posible y no es conveniente mientras no exista una reglamentación legal a nivel de ley, no de simple decreto, que establezca unas limitaciones al abuso de la posición dominante que está prohibida en nuestro país, porque nosotros no podemos permitir que suceda lo que en perspectiva el gremio de los expendedores minoristas ya prevé: que las compañías mayoristas puedan a través de los servicentros establecer un precio de dumping para producir la quiebra de los minoristas independientes y luego cuando hayan tomado el mercado, poder imponer en un régimen de libertad de precio, el precio que ellos quieran.

En esas condiciones yo sí quiero pedirle al Congreso que tenga mucho cuidado y al Gobierno en este aspecto, para impedir el abuso de la posición dominante en el sentido de reglamentar previamente las relaciones entre mayoristas y minoristas. Me preocupa que a un gremio que ha tenido tantas dificultades económicas como es el gremio de los expendedores minoristas se nos ponga en el escarnio público, se nos trate de cartel, no en el sentido económico de agrupación de intereses, sino casi en el sentido peyorativo de que está haciéndose una mafia de los expendedores de los combustibles. De manera alguna Fendipetróleo está propiciando ese espíritu. Todo lo contrario, estamos dispuestos a contribuir con el Gobierno para que se lleve adelante la política de liberación de precios sobre bases muy serias y concretas.

*H.R. JOSÉ ANTONIO SALAZAR*

El precio mayorista de la gasolina en Leticia hoy es de dos mil quinientos setenta y siete pesos, precio que cobra Terpel. La única entidad que tiene capacidad de almacenamiento en el Departamento del Amazonas es Ecopetrol, mediante unos tanques con capacidad suficiente que fueron construidos en el Gobierno del Presidente Belisario Betancur. Hago esta referencia porque no entiendo si el precio internacional de la gasolina está aproximadamente a cincuenta centavos de dólar el galón, por qué unas importaciones que se hacen en Leticia, sin el IVA, sin el pago de aranceles y sin el pago del impuesto global y que se trae el combustible del puerto peruano de Iquitos, donde está a menos de mil kilómetros de distancia de Leticia y ya sabemos que el transporte fluvial es mucho más barato que el transporte terrestre, ¿por qué estos precios?



*DR. CARLOS RODADO NORIEGA,  
PRESIDENTE DE ECOPETROL*



Permítanme empezar diciendo, de dónde venimos, por qué el Gobierno nacional y particularmente el Ministro de Minas y Energía, la Junta Directiva de Ecopetrol y, por supuesto, la propia administración de la Empresa Colombiana de Petróleos, nos hemos visto ante la necesidad de tomar medidas, en materia energética y particularmente en lo relacionado con el área de los hidrocarburos. Colombia ha venido consumiendo sus reservas de hidrocarburos en los últimos años, a una tasa tal que la reserva remanente disminuye en cinco por ciento por año. En los últimos cuatro años hemos consumido ochocientos sesenta y cinco millones de barriles, y apenas hemos repuesto sesenta y cinco millones de ellas durante la década de los años noventa, que yo me he permitido llamar la década perdida para el negocio y la actividad exploratoria en Colombia.

En 1988 se perforaban 80 pozos en los denominados A3, para buscar petróleo y en el año de 1996 ese número se redujo a nueve pozos. En los últimos cuatro años, se han perforado en promedio 13 pozos. El petróleo se nos está acabando porque

no estamos adicionando nuevas reservas de hidrocarburos y esto es porque no vienen suficientes inversionistas a invertir en capital de riesgo en el negocio del petróleo en Colombia.

¿Por qué no vienen los inversionistas al país? En Ecopetrol se ha adelantado un estudio muy serio durante los últimos doce meses y lo hemos comparado con quince países del globo terráqueo competidores de Colombia en el negocio de la producción y exportación de petróleo y hemos encontrado en ese estudio con claridad meridiana que Colombia no era competitiva en el escenario internacional en términos contractuales y fiscales. Otros países del mundo y particularmente países de América Latina y mucho más específicamente del cono sur del continente en la década de los años noventa y en el último quinquenio han venido adoptando medidas encaminadas a flexibilizar las normas de sus contratos y de crear atractivos a la inversión extranjera.

No nos podemos quedar con la concepción parroquial de mirar solamente a nuestro país. Un viejo amigo mío decía que cuando uno cree que la Avenida Chile de Bogotá es ancha tiene que viajar y ver la Avenida 9 de Mayo de Buenos Aires o las avenidas de Pekín. Así entenderá que nuestra Avenida Chile no es tan ancha. Puede creerse que el contrato petrolero colombiano es muy generoso y que se están entregando los recursos naturales a las compañías multinacionales. Tiene que compararse nuestro contrato con el de otros países y llegará a la misma conclusión a la que han llegado los técnicos de Ecopetrol y del Ministerio de Minas y Energía que han hecho análisis e investigaciones.

Antes de adoptar estas medidas relacionadas con el estímulo a los flujos de inversión privada para la búsqueda de petróleo en Colombia, ¿saben ustedes cual era la rentabilidad con riesgos?



Me permito hacer aquí una pequeña explicación: el negocio del petróleo es una especie de Casino Geológico en donde en el caso particular de nuestro país hay que perforar cinco pozos para que posiblemente uno tenga éxito. La probabilidad de esta lotería es del 20% de éxito y la probabilidad de fracaso es de 80%.

En esa circunstancia, los inversionistas evalúan en primer lugar la prospectividad del país, es decir evalúan cual es el factor de éxito o de fracaso en la exploración, cuál es el tamaño promedio por cada pozo encontrado en la historia del país, cuál el potencial petrolero de ese país. Todas esas variables constituyen la prospectividad de una Nación y a partir de la prospectividad se determina una cosa que es el riesgo geológico, que es lógicamente una probabilidad que ese inversionista tiene de perder en la apuesta de esa lotería geológica. Y ese inversionista necesita que lo compensen por el riesgo geológico en que él incurre y esa compensación se da a través de los términos contractuales y de los términos fiscales.

Lo que estaba aconteciendo en Colombia es que nosotros no estábamos ofreciendo condiciones suficientemente competitivas. La tasa interna de retorno con riesgo estaba del orden del 7,6% en dólares constantes, es decir, el negocio petrolero, incluido el riesgo, estaba generando una rentabilidad menor, que la que podían ofrecer incluso los bonos de la República de Colombia puestos en el mercado de Nueva York. La actividad petrolera estaba ofreciendo una rentabilidad menor que una inversión libre de riesgos. Ustedes entienden que en esa circunstancias era muy difícil atraer inversionistas para el negocio petrolero en términos de cubrimiento de riesgo exploratorio, y cuando hablo de cubrimiento de riesgo exploratorio, me refiero al ejercicio matemático que hace el inversionista petrolero, de comparar cuánto es el flujo de caja que él obtendría

en caso de éxito ponderado por la probabilidad de éxito, pero descontando también las inversiones de riesgo multiplicadas por el factor de fracaso.

### *UNA LOTERÍA*

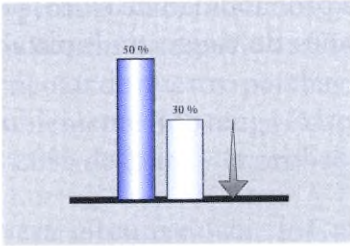
Si ese ejercicio no le da a él una suma mayor que cero, no hay cubrimiento de riesgo exploratorio, es decir, es una lotería donde hay muchos números. Ustedes entienden, para decirlo en términos sencillos, en la medida que aumenta el número de puestos que se ponen en juego en una lotería, así mismo también lo que se llama el premio mayor debe ofrecer una compensación mayor.

El apostador solicita y exige que el premio o la retribución sea mayor. Así acontece exactamente en el negocio del petróleo y acontecía con nuestros prospectos petrolíferos, ofrecidos a inversionistas extranjeros, que sólo un dieciocho por ciento de los prospectos que Colombia estaba ofreciendo a los inversionistas del negocio del petróleo tenían cubrimiento de riesgo exploratorio. No podíamos en esa forma atraer un flujo importante de inversión privada.

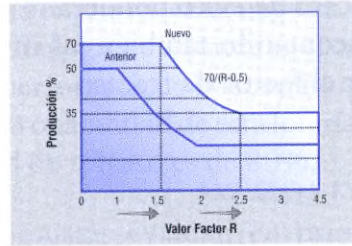
Sintetizaré las medidas diciendo que lo que se ha hecho fundamentalmente es modificar las regalías que eran un porcentaje fijo del 20%, por una regalía variable, que oscila entre el 5% y el 25%; la distribución de la producción después de regalías que antes era 50-50, se pasa ahora a 30% para Ecopetrol y 70% para el inversionista privado, pero como distribución inicial, porque ese 30%, si la rentabilidad del negocio petrolero, del campo petrolero, incrementa, puede llegar a ser incluso del 65% y la del inversionista privado reducirse al 35%.



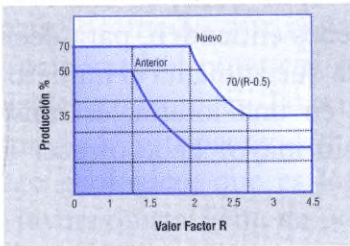
Contrato de Asociación (Participación de Ecopetrol)



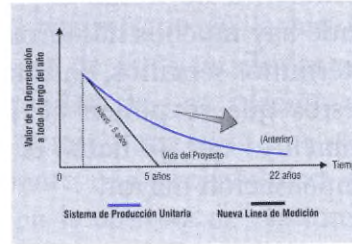
Hidrocarburos Líquidos -Después de Regalías-



Hidrocarburos Gaseosos -Después de Regalías-



Cambios en el Método de Depreciación



Fuente: Carta Petrolera – No. 85 – Julio-agosto de 1999.

Si ustedes consultan cómo son las regalías en Venezuela, por ejemplo, un país de mejor prospectividad y por lo mismo de menor riesgo geológico que nosotros, allí las regalías van del 1,0% al 16,6% y dependen de la rentabilidad del proyecto. Ustedes han oído hablar de rentabilidades del 30% en la industria petrolera en muchos otros países petroleros del mundo, pero se refiere a la rentabilidad de un proyecto ya exitoso.

Pues bien, en Venezuela para proyectos por rentabilidades del 12% al 20%, las regalías varían entre 1,0% y 16,6%; y si la rentabilidad es superior al 20%, la tasa máxima de regalías es del 16.6%. En el caso de Argentina las regalías son variables entre el 5 y el 12%, (cinco para campos marginales, doce para otro tipo de campos de producción incrementado). Quiero simplemente ilustrar que los cambios que se han hecho en el país obedecen a una tendencia universal.

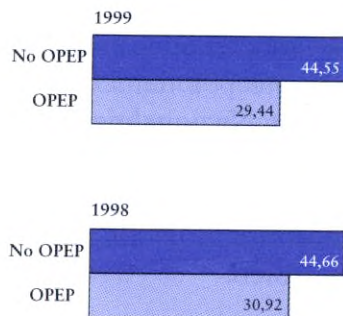
¿Saben ustedes, apreciados amigos cómo está la participación en la producción en otros países del mundo? Yo les voy a dar algunos datos. Se encuentra que de 128 países del mundo el 43% de ellos no toma participación en la producción, lo cual no significa que la renta petrolera la capturan los Estados a través de los impuestos a la renta. En nuestro caso particular, en Colombia es del 35% o de otros impuestos, como el impuesto de remesa que en Colombia es del 7% de las utilidades remitidas. Una segunda forma que se utiliza y muy frecuente en el mundo para capturar la renta petrolera es a través de las regalías. Otra tercera forma de capturar la renta es a través de la participación en la producción física del petróleo.

#### LOS GRANDES DEL PETRÓLEO

Producción de crudo en enero, en millones de barriles diarios.	
OPEP	
Arabia Saudita	7,48
Irán	3,45
Venezuela	2,78
Irak	2,20
Emiratos Arabes Unidos	2,10
No pertenecientes a la OPEP	
EE.UU.	8,04
Rusia	6,23
México	3,28
China	3,17
Noruega	3,14
Reino Unido	3,03

Fuente: Agencia Internacional de Energía.

Producción total,  
en millones de barriles diarios





Los Estados hoy en día en su mayoría no están capturando la renta a través de un pedazo de la producción física, sino que capturan la renta petrolera a través de impuestos o de regalías. Incluso ustedes de pronto quedarán un poco desconcertados, si les dijera que en países como los Estados Unidos o Canadá, el ciento por ciento de los contratos no tiene participación petrolera por parte del Estado. El 38% de todos los contratos que se firma en América Latina no tiene participación de la producción por parte del Estado o de la empresa estatal respectiva. Es importante que sepamos eso, porque a muchas personas les puede parecer preocupante el que se esté disminuyendo la participación de la producción del 50 al 30%. En el 33% de los países de África los contratos son contratos de concesión, en los cuales no hay participación en la producción física por parte del Estado de la empresa estatal. En Estados Unidos la totalidad de los contratos carece de participación, en Europa un 65%.

### *AJUSTES AMBIENTALES*

Se adoptaron cambios en la legislación ambiental como el decreto 788 del 99, que modificó el artículo 58 de la Constitución Nacional para darle seguridad jurídica a las inversiones y el Gobierno actuando de esa manera concertada, estableció lo que se pudiera llamar un paquete de medidas encaminadas a estimular los flujos de inversión privada en la industria del petróleo.

La rentabilidad esperada que estaba en 7,6%, ahora está del orden del 17%, en dólares, y la rentabilidad de un proyecto exitoso, que antes era del 17%, ha pasado ahora a un 30%, que nos vuelve comparables con lo que se ofrece en otros países del mundo que también compiten con nosotros por el

capital y por la tecnología, que fluyen de un sitio a otro de la tierra buscando el lugar o las oportunidades que les ofrecen las mejores condiciones .

Podría pasar ahora a contestarle al Representante Luis Alfredo Colmenares algunas de sus inquietudes particulares para no alargar mi exposición que podría ser tan exhaustiva como ustedes desearan, pero usted, Honorable Representante, se permitió plantear algunas cosas, por ejemplo, lo de la TIR. Es cierto, se han hecho estudios y se han medido las sensibilidades de la rentabilidad del negocio petrolero al cambio de determinadas variables y se encontró que el cambio en las regalías, la modificación en las regalías, es el factor que más influye en la modificación de la tasa interna de retorno del inversionista privado. Diez puntos menos de regalías porcentuales incrementan la tasa interna de retorno del inversionista en 5,3%; se encontró que el impuesto de renta es la segunda variable que más afecta la rentabilidad del inversionista.

Y usted tienen razón en el sentido de que cambiar la distribución de la producción no incrementa mucho la TIR, pero en cambio sí incrementa mucho el valor presente neto esperado del inversionista, el cual es la variable fundamental que determina el cubrimiento de riesgo exploratorio y aquí, aunque parezca un poco repetitivo, les digo: un inversionista petrolero toma su decisión de riesgos, mirando en primer lugar si la oportunidad que le ofrece el prospecto al cual el le apunta tiene o no cubrimiento.

Usted estaba preocupado Honorable Representante, pero le redondeo un poco mi explicación en lo anterior: diez puntos porcentuales de disminución en la participación de Ecopetrol no aumentan tanto la TIR, pero el valor presente neto esperado, que es el que tiene que ver con el cubrimiento de



riesgo se aumenta en 163% con la disminución de esos diez puntos: lo que quiero decirle es que aun cuando la variación en la distribución de la producción no afecta tanto la TIR del inversionista, sí afecta el valor presente neto esperado que es fundamental en la consideración del cubrimiento de riesgo exploratorio, que es a su turno la variable más importante a través de la cual o por medio de la cual el inversionista toma su decisión de invertir; ese 20% sobre cinco mil millones de reserva, usted las convertía en mil millones de reserva que a un determinado precio le daba una cantidad grande.

Permítame decirle, en primer lugar, que la distribución 30/70 a partir de la cual usted saca la conclusión de un 20% menos, es una distribución después de regalías, lo cual significa que ese 20% que usted aplicó no se le debería aplicar a cinco mil, sino a cinco mil menos el porcentaje de regalías, es al que se le debe aplicar la distribución de 70/30, pero esa distribución 70/30, es una distribución inicial, el 30 se puede convertir en 65, luego el cálculo habría que refinarlo.

Lo que usted no puede de ninguna manera, Honorable Representante, es considerar que mil millones de reservas o los ochocientos o los seiscientos que fueren, es una entrega generosa que se le está haciendo al inversionista privado. Es que si las medidas no se adoptaran, esos mil millones de reservas no se encontrarían. Es exactamente igual a lo que puede acontecer a un industrial cuando por alguna circunstancia o algún productor redujera el precio de un producto para incrementar sus ventas e incrementar sus utilidades. Lo que reduce no es un regalo ni una entrega a los consumidores desde el punto de vista de sus cuentas, esa reducción en participación tiene que mirarse en el contexto integral del cambio en la regalía de los estímulos tributarios para llegar finalmente a un cubrimiento

de riesgo exploratorio de un número de prospectos importantes, para lograr una tasa interna de retorno del inversionista privado que sea comparable a la que ofrecen otros países.

### *HAY QUE COMPETIR*

En ese mundo globalizado hay que competir y tenemos que competir incluso con China Comunista y con la Rusia de ahora, desmembrada de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Me decían ayer que alguien estaba sorprendido de que habiendo llamado a la Empresa China de Petróleo le habían dicho que la persona a quién estaba contactando no lo podía atender en este mes, porque estaba ocupado en un negocio de privatización en la industria petrolera en China Comunista.

Los inversionistas petroleros son jugadores geológicos que están acostumbrados a correr riesgos. El primero de ellos es un riesgo geológico pero también están acostumbrados a correr riesgos políticos y riesgos de orden público, siempre y cuando se les brinden unas condiciones económicas, fiscales y contractuales que les compensen los riesgos en que incurrir. Lo que sí no se va a poder lograr, porque eso sería la cuadratura del círculo, es pensar que uno puede atraer un flujo importante de inversión privada en petróleo en un país como el nuestro con las circunstancias difíciles de orden público ofreciéndole unas condiciones económicas menos atractivas que otros países que, o tienen mejor prospectividad, o tienen una prospectividad similar a la nuestra.

He visto aquí, en el marco de las intervenciones de hoy, cierto dejo de pesimismo. Ustedes podrían denominar más bien que son intervenciones encaminadas a llamar la atención y a prevenirnos y a ser cautelosos en las decisiones, pero yo pienso



que de repente se está actuando con mucho pesimismo frente a unas medidas que están recién adoptadas, cuando se aborda el tema del orden público que es lo más grave que tenemos. No se puede desconocer, sin lugar a dudas, que es el desafío más serio y el problema más grave que tiene nuestra Nación, pero ese problema de orden público no nos puede llevar tampoco a no tomar o no adoptar medidas. Nosotros los colombianos no nos debemos convertir en divulgadores de nuestros defectos o de nuestras deficiencias.

Claro que es una situación difícil pero nosotros no debemos encargarnos de magnificarla o agrandarla psicológicamente y no debemos hacerlo porque ya en la historia petrolera del país y particularmente desde cuando el contrato petrolero de asociación ha estado vigente, es decir del 74 para acá, que es cuando la situación de orden público se ha recrudecido, Colombia ha logrado firmar más de 400 contratos de asociación, de los cuales hay 107 contratos de asociación vigentes y 68 compañías extranjeras presentes en el territorio nacional que es el segundo número más importante de compañías extranjeras en cualquier país de América Latina y la situación de orden público del país ha estado difícil durante varios lustros o durante varias décadas, yo esto lo quiero dejar como un mensaje de optimismo adecuado, no optimismo desbordado.

Hemos encontrado receptividad en las empresas petroleras, tanto en las que están en Colombia como en otras que potencialmente podrían venir al país. Es más difícil motivar a un inversionista que no ha llegado por primera vez a Colombia, que mantener al que ya de todas maneras está en nuestro propio suelo, pero hemos encontrado y esto tiene que ver con algunas de las inquietudes planteadas en el cuestionario, una receptividad importante y no en cualesquiera clase de compañía grandes y medianas, de esas que se le miden a proyectos

complejos desde el punto de vista tecnológico a proyectos costosos, porque son compañías que están detrás de descubrimientos o hallazgos relativamente importantes.

Hay 13 contratos de asociación autorizados por la Junta Directiva y 12 más que se están negociando, para un total de 25 que están prácticamente en línea. En el primer semestre no se habían firmado contratos de asociación en Colombia, primero porque las condiciones no eran suficientemente atractivas y segundo, porque no siéndolo, los inversionistas estaban a la espera de que se adoptaran unas modificaciones que habían sido anunciadas con alguna anticipación, de tal manera que conociendo que estas medidas se iban a adoptar, la decisión racional de un inversionista era esperar que se tomaran las medidas para empezar a negociar contratos o a suscribir contratos que habían iniciado alguna etapa de negociación. Los 25 contratos de asociación que pudieran ser firmados este año, en estos seis meses que faltan, es un número importante. El promedio de los contratos que se ha firmado en los últimos cinco años ha oscilado entre diez y catorce, de manera que 25 para un semestre que es el primero de las medidas y teniendo en cuenta que el repunte de la inversión en petróleo la esperamos en el año 2000, son una cifra importante si se logran firmar este año y nosotros creemos que se van a firmar.

Lo que había pasado aquí durante la década de los años 90 es que en las Juntas Directivas de Ecopetrol se tomaron medidas encaminadas a cambiar las reglas de juego en la contratación petrolera pero fueron cambios de epidermis, cambios que no eran lo suficientemente importantes para lograr ser competitivos en el escenario internacional. Por una u otra circunstancia no se hicieron los cambios con la profundidad que se necesitaban.



## *REFORMAS FUNDAMENTALES*

Quiero destacar que estas reformas que se han hecho ahora, son las fundamentales que se han hecho en la contratación petrolera en los últimos veinte años, quizás después de adoptado el contrato de asociación en el año 74. Estas medidas son las más importantes que adopta Gobierno alguno, entonces estos no son cambios encaminados a demostrar en un corto tiempo que fueron ineficaces sino que están tratando de adoptarse en la magnitud necesaria para devolverle al país la competitividad que había perdido.

Hay un Plan B. Nosotros además de estimular los contratos de asociación, de estar fomentando la producción incremental, a la que se refería el Honorable Representante Colmenares, de estar adoptando medidas para obtener producción, la producción incremental puede abrirse para todos los campos que están produciendo hoy en día y esa producción incremental puede ser mucho mayor que la cifra a la que usted hacía referencia.

Hay 107 contratos de asociación que están vigentes. En la Junta de Ecopetrol se ha planteado la posibilidad de que los inversionistas del contrato de asociación devuelvan las áreas relacionadas con la parte contratada, excepto aquellas en las cuales haya alguna explotación, es decir que aceleren o anticipen la devolución de áreas y sobre esa devolución de áreas, se pueda hacer una contratación que estimule la actividad exploratoria, la búsqueda y el hallazgo, en el corto plazo, pero para eso se necesita que la Contraloría General de la República dé un visto bueno sobre la base de que de ninguna manera se está causando lesión o detrimento al patrimonio público, sino que por el contrario se le va a evitar al país una tragedia económica.

En ese propósito hay, como ustedes lo dicen, unos prospectos: Piedemonte y Samoré en la zona de Arauca, Norte de Santander y Boyacá. Esos dos prospectos se refieren a contratos que fueron formados bajo la modalidad de producción escalonada y una Junta Directiva de Ecopetrol anterior a la que hoy rige los destinos de la institución. En 1997 habría una posibilidad de que en contratos que habían sido suscritos bajo esa modalidad de producción escalonada, aquellos o aquellas compañías asociadas, que devolvieron anticipadamente áreas prospectivas, pero que no estaban siendo perforadas, pudieran contratarse en unas condiciones diferentes. La condición diferente era que, en vez de la producción escalonada, se introducía el sistema del factor R o sea el factor de distribución de producción en función de la rentabilidad del respectivo canje. Lo que quiero decir es que se requiere el apoyo político del Congreso, para que se pueda adoptar el Plan B, que es la aceleración de la búsqueda en los contratos vigentes, porque los contratos nuevos como ustedes lo dicen y lo afirman, requieren un tiempo mayor.

Tengo una contestación también, doctor Colmenares, a su preocupación relacionada con el ejercicio o la investigación que se ha hecho en Ecopetrol. Usted ve allí en alguno de los cuadros que se le pasó, que el ejercicio fue hecho por un precio del crudo de trece dólares. Eso significa un precio del WTI aproximadamente de quince dólares que es un precio que las agencias y los conductores internacionales lo consideran razonable para proyecciones de largo plazo, porque aquí se hablaba de que el precio del petróleo había pasado de doce dólares a veinte, a lo que está hoy, pero estas son variaciones de corto plazo. El contrato de asociación se firma para veintidós años de explotación cuando uno habla de cuál va a ser el precio promedio de 22 años, entonces las cosas son a otro precio.



Nosotros hemos hecho ejercicios y sensibilidades, no crea que únicamente se utilizó este precio. Las predicciones de precios se han hecho de una manera muy seria, consultando las apreciaciones de las agencias internacionales más importantes. En predicción de precio del petróleo, por supuesto, casi todas se equivocan, porque predecir la evolución del precio del petróleo es el ejercicio más difícil que puede uno intentar hacer, pero lo que quiero decir es que todos estos análisis en los cuales se han basado y fundamentado las determinaciones que llevaron a la Junta Directiva de Ecopetrol a adoptar los cambios en la política petrolera fueron hechos adelantando estudios y análisis que consideraban precios del petróleo, desde trece hasta dieciocho dólares en el largo plazo y se hicieron sensibilidades con casos extremos de once dólares como precio bajo y de 21 dólares como precio alto promedio de proyección de largo plazo, es decir de quince o de veinte años. Esas sensibilidades están aquí. Los estudios llegaron a la conclusión que la mejor distribución de producción para efectos de lograr un mayor cubrimiento de riesgos exploratorios y lograr un posicionamiento de competitividad en el mercado internacional, era distribuir la producción 25-75. Sin embargo, en la Junta Directiva, después de un análisis muy profundo y serio, se llegó a la conclusión que era mejor distribuir 30/70 y modificar un poco el factor R, es decir que se activara el factor R, por encima de uno y no bajar la participación de Ecopetrol por debajo del 30%.

En relación con la distribución de la participación, se analizaron distribuciones que iban desde 50% hasta 20% por parte de Ecopetrol. Cuando se llegó a la decisión del 30% fue porque ese 30% y 70%, en consonancia con las modificaciones en las regalías y estímulos tributarios, constituía el paquete necesario de medidas para que el país pudiera ofrecer una rentabilidad similar a la que ofrecen otros países petroleros del mundo. Nos

comparamos con quince naciones petroleras pertenecientes a todos los continentes, incluyendo países de América Latina, porque son nuestros competidores inmediatos: México, Venezuela, Argentina Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador; con países africanos: Nigeria, Libia, Argelia, Egipto; con el Medio Oriente: Irán y Turquía; y con Indonesia. Fue una muestra representativa de países de todos los continentes que tienen unas realidades similares a las colombianas y por lo tanto son nuestros más próximos competidores. De ese estudio sale el que nosotros no estábamos ofreciendo unas condiciones que nos permitieran competir con éxito en el escenario de una industria que como la del petróleo es aguerida y agresivamente competitiva.



## V. RESPUESTAS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE ECOPETROL, SOBRE COMBUSTIBLES\*

...

---

### ***Pregunta No. 14***

*¿En qué consisten las medidas para eliminar el contrabando de combustible al país? ¿Cuánto le costarán a Ecopetrol las responsabilidades que le han sido asignadas para tal efecto? ¿Cómo se castigará el robo de combustibles?*

### ***Respuesta***

#### **I. Medidas propuestas para el control del contrabando**

---

\* Al cuestionario presentado por la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, en octubre de 1999, relacionado con contrabando y liberación de precios de la gasolina.

Para entender el fenómeno del contrabando de combustible es necesario remontarse a 1995, año en el cual se expidió la Ley de Fronteras. En este año con el ánimo de fortalecer las finanzas departamentales de las zonas de frontera y crear mecanismos que garanticen el recaudo y pago de los impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles, la Ley 191 de 1995 estableció el mecanismo de las concesiones.

En desarrollo de este artículo los gobernadores de las zonas de frontera pueden contratar concesiones con terceros para garantizar el suministro de combustibles en la zona. Se esperaba que con el mecanismo de las concesiones se pudiera atacar el fenómeno de contrabando de combustibles en estas zonas de frontera y al mismo tiempo garantizar el recaudo de los impuestos asociados a la distribución y consumo de los combustibles, con el fin de fortalecer las finanzas departamentales.

Las concesiones previstas en la Ley 191 exoneraban del pago de aranceles por importación a los concesionarios autorizados.

Después de tres años de promulgada la Ley 191 no se ha logrado erradicar el fenómeno del contrabando y las concesiones previstas en dicha ley no surtieron los efectos esperados, en el sentido de que no fueron un mecanismo efectivo para controlar el contrabando y asegurar el recaudo de los impuestos asociados a la distribución y consumo de combustibles.

Según datos de un estudio de mercado contratado por Ecopetrol en 1997, se estimó que el contrabando de combustibles en Colombia estaba alrededor de 9.700 barriles/día, de los cuales no más de 4.000 a 5.000 barriles se destinaban a consumo en las zonas de frontera, de modo que el resto del contrabando se desvía hacia el interior del país.



Debido al contrabando de combustibles de 9.700 barriles/día la Nación y las entidades territoriales dejan de percibir más de 121.000 millones anuales, por concepto de IVA, Impuesto Global y sobretasa.

El contrabando de combustibles se genera por diferencial de precios existente entre los precios de venta del combustible en la frontera con Venezuela y los precios aplicables en Colombia.

CUADRO 7.  
PRECIOS DE GASOLINA REGULAR A JULIO DE 1999,  
EXPRESADO EN PESOS POR GALÓN

	Colombia	Contrabando de Venezuela
Precio del producto	873	75
Pago tornaguía deptal.	0	0
Tarifa de transporte	159	0
IVA	140	0
Impuesto global	386	50
Flete El Vigía – Frontera	0	0
Margen mayorista	75	0
Margen minorista	130	0
Pérdida evaporación	7	0
Transp. planta de abasto	10	0
Sobretasa	360	0
Precio al público	2.140	1.200
Margen del contrabandista		425

Con un precio de compra en Venezuela de \$650/galón, el precio de realización del combustible de contrabando en las zonas de frontera está alrededor de \$1.200/galón, con lo cual se genera un margen para el contrabandista de \$425/galón.

Cuando el combustible se desvía hacia el interior del país el precio de realización es igual a los precios fijados para las zonas de libertad regulada que está alrededor de \$2.140/galón. Dado que los combustibles de contrabando se venden en el interior del país, al precio regulado, el margen neto para el importador ilegal después del pago de los fletes desde la zona de frontera hasta el interior, está entre \$450 a \$500 por galón dependiendo del valor del flete.

El margen que obtienen los importadores ilegales supera en más de dos veces el margen reconocido legalmente a los distribuidores mayorista y minorista. Este diferencial de precios, originado principalmente por la carga impositiva al consumo de combustibles en el territorio nacional, ha contribuido a incrementar el contrabando de combustibles.

Las medidas que deben ser adoptadas en el corto y mediano plazo para atacar tanto el contrabando puro como el contrabando técnico son las siguientes:

*Primero*, se debe erradicar el contrabando técnico, eliminando las exenciones de impuestos de IVA y Global tanto para el consumo de combustibles en zonas de fronteras, como aquellas vigentes para otros combustibles como el 'diesel marino' que también fomentan la existencia del contrabando técnico.

*Segundo*, se deben crear condiciones que faciliten el control policivo por parte de la DIAN y las demás autoridades competentes. Se debe continuar aplicando control policivo al contrabando e incrementar dicho control, puesto que como



ya se indicó los diferenciales de precio entre Colombia y Venezuela aumentan este fenómeno, en condiciones que permiten obtener márgenes de hasta \$500/galón de contrabando cuando el combustible se vende en el interior a precios regulados.

Para facilitar el control policivo por parte de las autoridades se recomienda imponer mayores restricciones y controles a las concesiones de zonas de frontera, puesto que la existencia de estas concesiones facilita la importación terrestre de combustibles que posteriormente se podrán desviar hacia el interior del país.

Lo anterior se puede lograr modificando el artículo 19 de la Ley 191 de 1995, de modo que la única entidad autorizada para realizar estas concesiones sea Ecopetrol. Se considera que al limitar las concesiones de zonas de frontera a Ecopetrol se crean las condiciones para facilitar y hacer más eficientes los controles policivos al contrabando. Lo anterior, puesto que la mayor parte del combustible de contrabando está siendo transportado en forma terrestre a través de Cúcuta y Maicao y las trochas que existen en la frontera con el país vecino.

Además, Ecopetrol ha indicado que podría abastecer de combustibles estas zonas de frontera, con productos refinados localmente, a precios y en condiciones más competitivas que al importar de Venezuela, por dos razones:

- a) Porque el precio del producto en Venezuela para importaciones lícitas es de \$905/galón, mientras que el precio del producto en Colombia es de \$873/galón.
- b) Los fletes de la importación lícita son de \$305/galón, mientras que el flete de los sitios de producción de Ecopetrol a la zona de frontera son de \$130/galón. Estas

diferencias hacen más competitiva la venta de productos refinados localmente, que la de productos importados.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los importadores lícitos que se encuentran registrados en el Ministerio de Minas y Energía y que importan combustibles para destinos diferentes a las zonas de frontera, realizan la mayor parte de dichas importaciones vía marítima. Con lo anterior (sumado al hecho de que no existiría importación terrestre para zonas de frontera amparada en las concesiones de Ley 191), se facilita el control de las autoridades locales al contrabando terrestre, puesto que todo carrotanque o combustible que no corresponda a un importador registrado con el Ministerio de Minas y Energía es contrabando.

Adicionalmente, en el corto plazo se adoptarán las siguientes medidas:

- a) Modificar la reglamentación vigente del artículo 19 de la Ley 191 en lo relativo al otorgamiento de los vistos buenos por parte del Ministerio de Minas y Energía.
- b) Reasumir el Ministerio de Minas y Energía la facultad de imponer sanciones (amonestaciones, multas y cierre de estaciones) a aquellas estaciones que vendan combustibles que no reúnan los requisitos de calidad establecidos en las normas aplicables.
- c) La DIAN emitió un concepto legal que tiene carácter obligatorio en la relación con el alcance del artículo 100 de la Ley 488 de 1989, indicando que las exenciones de impuestos previstas en dicho artículo sólo aplican a las concesiones que se celebren entre los gobernadores de zonas de fronteras y Ecopetrol, medida que contribuirá a controlar el contrabando técnico.



---

### **Pregunta No. 16**

*En el estudio contratado por ACP con Booz Alen se recomienda la escisión de los poliductos de Ecopetrol y la constitución de una empresa aparte, así como la privatización de la refinería de Cartagena. ¿Cuál es la opinión del Gobierno sobre estas recomendaciones?*

### **Respuesta**

El estudio contratado por la A.C.P. con Booz Allen & Hamilton tenía por objeto identificar tanto mecanismos para la liberación gradual de los precios de los combustibles como los mecanismos disponibles y el tipo de acciones requeridas para fortalecer la participación privada en la distribución de combustibles.

Dentro de las acciones requeridas para fortalecer la participación privada en el negocio de distribución se hizo énfasis en la necesidad de garantizar el acceso de terceros a la infraestructura de transporte y almacenamiento de combustibles con que cuenta el país que es de propiedad de Ecopetrol.

---

### **Pregunta No. 17**

*¿Cuáles serán las condiciones de acceso por parte de los particulares a la infraestructura de transporte, importación, almacenamiento propiedad de Ecopetrol? ¿Cuáles son los criterios económicos y financieros para la fijación de las tarifas de acceso? ¿Podrá Ecopetrol competir igualdad de condiciones con los agentes privados de acuerdo con las definiciones del Decreto 1056 del 20 de abril de 1953? Los poliductos de Ecopetrol*

*construidos para transportar combustibles de su propiedad se consideran de uso privado o de uso público. ¿Cuál será el reglamento nacional de operación y transporte de combustibles? ¿Cuándo estará reglamentado el sistema nacional de transporte de combustibles? ¿Por qué el distribuidor de combustibles en la Costa Atlántica recibe la tarifa de estampilla de transporte aunque no use el sistema interno de transporte?*

### **Respuesta**

Los principios establecidos en el Código de Petróleos para fijar las tarifas de transporte por oleoducto y poliducto implican la fijación de tarifas que reflejen los costos reales de inversión y operación de los ductos y permitan obtener una remuneración adecuada sobre la inversión comparable con la obtenida en otros países.

Partiendo de estos principios, el Ministerio de Minas y Energía en desarrollo de las facultades otorgadas por el Decreto 2119 de 1992, puede adoptar la metodología tarifaria para el cálculo de las tarifas, optando por:

- a) Una metodología que refleje las distancias de los distintos ductos y el volumen efectivamente transportado por cada ducto.
- b) Una metodología que permita fijar tarifas bus o estampilla, que establecen una tarifa única independiente de la distancia.

Para la fijación de la tarifa de transporte, el Ministerio de Minas y Energía ha optado por una metodología que permita fijar una tarifa única independiente de la distancia, en desarro-



llo de principios constitucionales y de las facultades otorgadas al Ministerio en el Decreto 2119 de 1992.

---

### ***Pregunta No. 21***

*¿Cuál es la remuneración del importador de combustibles y la reducción del arancel en la fórmula del precio de los combustibles? ¿Buscará ser compensada mediante prácticas poco transparentes que afectan al consumidor en cuanto a cantidad y calidad de los combustibles? ¿Cómo piensa el Gobierno controlar esta eventualidad?*

### ***Respuesta***

La remuneración del importador proviene básicamente de dos fuentes. La primera fuente consiste en la capacidad de negociación sobre los índices UNL87 o No.2 de PLATTS que el importador tenga con el refinador o comercializador internacional de combustibles. En las Resoluciones 8 2438 y 8 2439 de 1998 y en sus modificaciones se establece que para el cálculo del ingreso al productor se toman los promedios de las cotizaciones de los índices antes mencionados para un periodo dado. Ahora, si el importador puede negociar con el refinador un precio por debajo de esos índices, ese menor precio de compra se constituye en una fuente de remuneración.

Por otro lado, la segunda fuente de remuneración consiste en la renta que puede obtener por el arancel. De hecho, para el cálculo del ingreso al productor se toma como referencia de arancel '... el valor correspondiente al 50% del pago de la tarifa arancelaria de las importaciones de gasolina expresada en

pesos por galón, calculada de acuerdo con la tarifa general establecida en el artículo 1° del decreto ley 2317 de 1995 o en aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, aplicadas sobre la base gravable establecida en las disposiciones que rijan la valoración aduanera según lo previsto en el Decreto 1909 de 1992 y demás normas que lo complementen o modifiquen’.

Es decir, si la tarifa de arancel vigente se encuentra en 15% para las importaciones de gasolina, para el cálculo del ingreso al productor se tomará como referencia sólo 7,5%. La racionalidad de esta reducción del arancel está basada en las tarifas de arancel vigentes para importaciones provenientes de países del Pacto Andino, en la cual dicho gravamen es del cero por ciento (0%) para países como Venezuela, país del cual provienen casi todas las importaciones de combustibles colombianas. El arancel que se reconoce en el ingreso al productor y el que realmente paga el importador se constituye en otra fuente de remuneración para el importador colombiano de combustibles.

Ahora, si un importador de combustibles colombiano lograra negociar con refinadores o comercializadores de combustibles de países del Pacto Andino o del Caribe (con arancel cero) precios por debajo de los índices de Platts UNL87 o No.2 y si tiene una rotación alta de importaciones al país, todos estos aspectos constituyen su fuente de remuneración.

En relación con la calidad de los combustibles que ingresan al país, la reglamentación vigente (Resolución 8 1411 de 1994) establece un estricto control a los combustibles que se importen al país, control que va desde la certificación de la calidad y el volumen en el puerto de embarque por parte de una compañía internacional certificadora de calidad debida-



mente inscrita ante el Ministerio de Minas y Energía. Posteriormente, antes de desembarcar los combustibles al territorio nacional, nuevamente un inspector independiente debe muestrear y verificar sus volúmenes para poder certificar posteriormente la calidad y cantidad de los combustibles que llegaron al puerto colombiano. El importador debe hacer llegar todos los certificados de calidad a la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía. La calidad de los combustibles que se importen al país deben cumplir todas las normas técnicas colombianas de calidad y aditivación.

De esta forma es que el Ministerio de Minas y Energía viene controlando la calidad y cantidad de los combustibles que ingresan al territorio colombiano.

---

### ***Pregunta No. 22***

*¿Cuál debe ser la relación entre precios de los combustibles, impuestos, inflación y tasa de cambio? ¿El impuesto global debe reajustarse de acuerdo con qué criterios? ¿Cuál es la experiencia Internacional, si la gasolina y el ACPM que se consumen en el país son producidos en Colombia en un porcentaje superior al 80%? ¿Por qué inciden las variaciones de la tasa de cambio en el pricing de la oferta total?*

### ***Respuesta***

Consideramos que no debe existir ninguna relación directa entre precios de los combustibles e impuestos, ya que estos últimos dependen de las necesidades fiscales de un país, de la capacidad de pago de los contribuyentes.

En relación con la experiencia internacional, en el estudio Booz Allen & Hamilton muestran una comparación entre precio de la gasolina e impuestos para diferentes países, y para Colombia se afirma que además de tener uno de los precios más bajos de la región, tiene uno de los impuestos a la gasolina más bajos como proporción del precio.

De igual forma la relación entre alza en los precios de los combustibles e inflación, según un estudio de Fedesarrollo, debe tener diferentes niveles (ver tabla).

Incremento de gasolina	Impacto sobre IPC	Impacto sobre IPC de canasta de hogares bajos	Impacto sobre IPC de canasta de hogares medios
10%	0.44%	0.26%	0.39%
15%	0.66%	0.39%	0.56%
22%	0.96%	0.79%	0.82%

Respecto a la relación entre precio de la gasolina y tasa de cambio, es necesario anotar que el precio de la gasolina en Colombia con la actual estructura de precios basada en los costos de oportunidad para Ecopetrol dependerá básicamente de tres variables: la cotización internacional del precio de la gasolina, la tasa de cambio y la carga impositiva. Cualquier variación en la tasa de cambio obviamente incidirá en el precio de la gasolina, pero esta variable no es la única que incide y para hallar una relación es necesario saber qué ocurre con el resto de variables.

Como se explicó en la anterior pregunta (18), muchos de los países de América Latina que decidieron adoptar la política de



desregulación de los combustibles adoptaron como paso intermedio o como política final, un precio de los combustibles basado en el precio de paridad de importación, donde la variable tasa de cambio de cada país juega un papel determinante.

En relación con la segunda parte de la pregunta, acerca de si la gasolina y el ACPM que se consumen en el país son producidos en Colombia en un porcentaje superior al 80%, por qué inciden las variaciones de la tasa de cambio en el pricing de la oferta total, consideramos que ya se hizo claridad en este aspecto en la pregunta No. 15 del presente cuestionario.

---

### ***Pregunta No. 23***

*¿Cuál ha sido el beneficio para el consumidor respecto de la liberación de precios? ¿Ha podido escoger entre minoristas que compiten por precio y servicios? ¿Cómo se evalúa la experiencia de la liberación del precio de la gasolina extra bajo esta perspectiva?*

### ***Respuesta***

Consideremos que aún es muy poco tiempo para evaluar el resultado de una medida y el impacto de la misma sobre la modernización y adecuación de estaciones de servicio, ya que la medida sólo lleva ocho meses de implantada y ha sido objeto de dos ajustes de afinación.

También es necesario anotar que la medida de liberación de precios de la gasolina y ACPM optadas por el Gobierno es gradual. En esta los precios máximos en la puerta de la

refinería son definidos de acuerdo con el precio de paridad de importación, el margen de comercialización minorista está liberado en las zonas del país que representan más del 80% del consumo nacional y regulado para el resto de poblaciones a \$130 pesos por galón.

Dado que es una medida de liberación parcial de los precios de los combustibles (sólo en estaciones de servicio) las conclusiones que se pueden apreciar del proceso es que ha sido bien acogida por parte de todos los actores de la cadena de distribución y que al usuario final se han dado diferencias en precio que para el pasado mes de junio, en el caso de la ciudad de Tunja, han llegado a rangos de \$75 pesos por galón, Bogotá \$60 pesos por galón, Ibagué \$40 pesos por galón y Medellín \$20 por galón. Estas diferencias perfectamente son apreciables por los consumidores de gasolina, especialmente aquellos en los cuales el combustible representa un alto porcentaje de sus costos de producción como lo es el caso de los transportadores de carga y pasajeros.

En cuanto al precio de la gasolina extra, liberada desde marzo de 1996, éste presenta variaciones superiores a la gasolina corriente motor, rango que ha llegado hasta \$100 pesos por galón, diferencia que también es percibida por los consumidores de este tipo de combustible.



## VI. DECISIONES DEL PLAN DE DESARROLLO

Luego de la declaratoria de inexecutable de la Ley 508/99 (Ley del Plan), la flexibilidad de las regalías petroleras para las regiones será regulada conforme a la propuesta original del Plan presentada por el Gobierno.

### SECTOR MINAS Y ENERGÍA

Artículo 60. Monto de las Regalías. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Establécese como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional, sobre el valor de la producción

en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

PRODUCCIÓN DIARIA PROMEDIO MES	PORCENTAJE
Para una producción menor o igual a 5 KBPD	5%
Para un producción mayor a 5 KBPD e inferior a 200 KBPD - Donde $X\% = 5\% + (\text{Producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * (0.00077)$	X%
Para una producción mayor a 200 KBPD e inferior a 400 KBPD	20%
Para una producción mayor a 400 KBPD y menor a 600 KBPD - Donde $Y\% = 20\% + (\text{Producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * (0.00025)$	Y%
Para una producción igual o superior de 600 KBPD	25%

**PARÁGRAFO PRIMERO.**— Para todos los efectos, se entiende por “Producción KBPD” la producción diaria promedio mes de un campo dado, expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicará la siguiente equivalencia: 1 barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.**— La presente norma se aplicará para todos los eventos considerados como descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el Artículo 2º de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

**PARÁGRAFO QUINTO.**— Un porcentaje (%) de los ingresos que reciba la nación por las explotaciones de hidrocarburos



de propiedad privada será cedido a los respectivos departamentos y municipios productores, de modo tal que reciban el equivalente a lo que deberían recibir como regalías de haber sido estos yacimientos de propiedad estatal.

**PARÁGRAFO SEXTO.**— En el evento de ocurrir hechos o circunstancias excepcionales de baja de precios o de calidad del material explotado y/o de dificultades adicionales en la explotación del recurso no renovable el Presidente de la República, previo concepto favorable unánime del Consejo de Ministros, podrá disminuir hasta en un veinticinco por ciento (25%) los porcentajes (%) de regalías establecidos en el presente artículo. La disminución no podría tener vigencia mas allá del periodo de ocurrencia de tales hechos o circunstancias adicionales.

## VII. SUSTENTACIÓN DEL MINISTERIO DE MINAS SOBRE LA NUEVA POLÍTICA PETROLERA

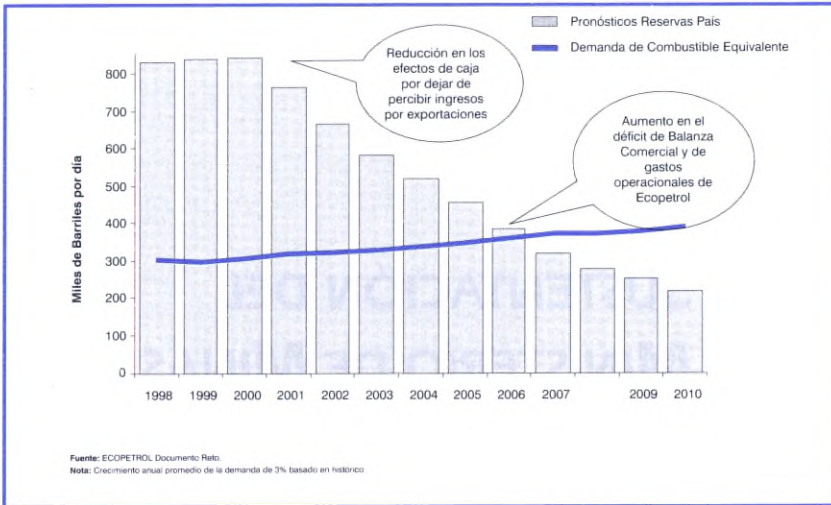
¿POR QUÉ LA NECESIDAD DE HACER  
CAMBIOS FUNDAMENTALES EN  
LA POLÍTICA PETROLERA NACIONAL?

Como consecuencia de la caída de reservas Ecopetrol dejaría de exportar en el 2001 y en el 2006 Colombia se convertiría en un importador de crudo.

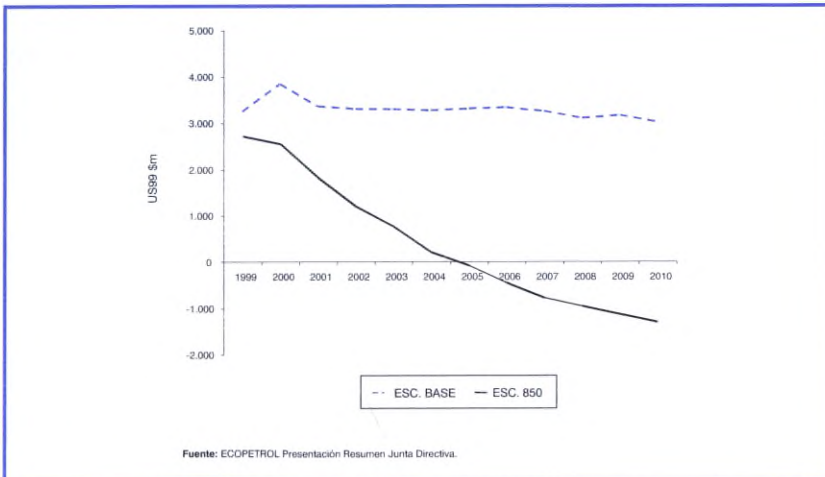
De no encontrar nuevos yacimientos el impacto negativo en la balanza de pagos sería de más de US\$4,000 millones en el 2010 contra un escenario de producción constante.



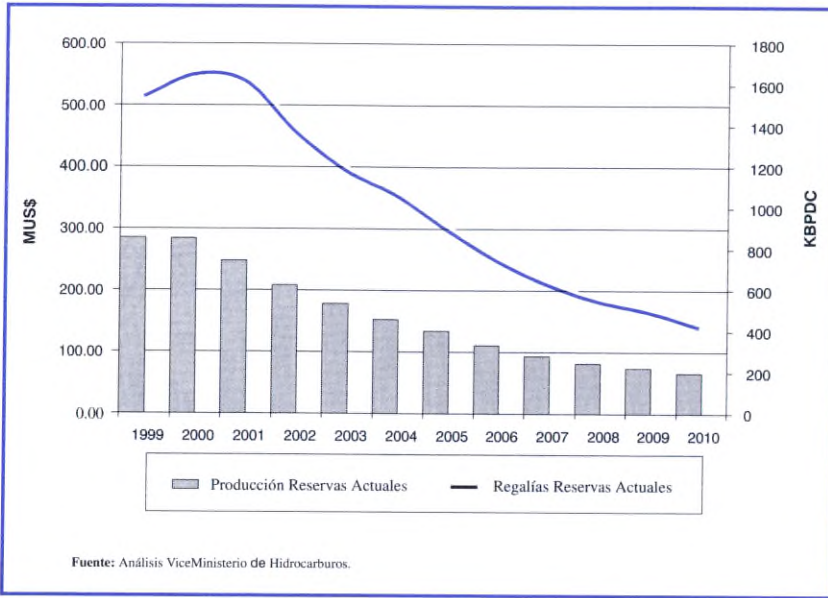
**GRÁFICA 1.**  
**PRONÓSTICO DE RESERVAS - DEMANDA**



**GRÁFICA 2.**  
**VARIACIÓN DE RESERVAS BALANZA DE PAGOS DE HIDROCARBUROS**



GRÁFICA 3.  
IMPACTO EN REGALÍAS

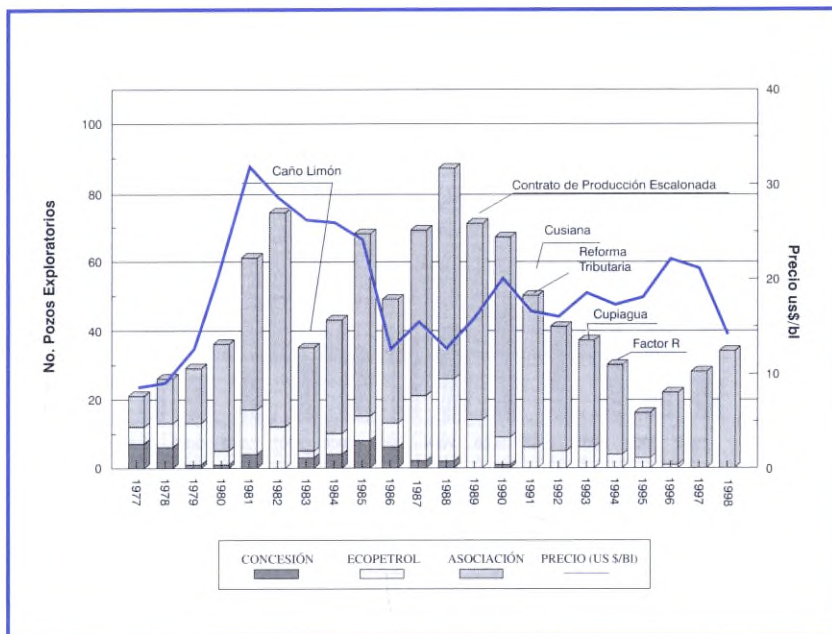


Los pronósticos de producción de las reservas actuales en el mediano y largo plazo muestran un impacto fiscal negativo a través de una reducción en el monto de las regalías.

Con la producción actual el monto de las regalías es superior a los US\$517 millones. De no encontrar nuevos yacimientos que aumenten la producción para el año 2010 el monto que recibirían las entidades territoriales no superaría los US\$145 millones lo que significa un decrecimiento del 280% sobre lo que reciben hoy en día.

La actividad exploratoria en Colombia ha venido en descenso desde finales de los ochenta.

GRÁFICA 4.  
PERFORACIÓN EXPLORATORIA EN COLOMBIA



Las dos variables que más afectan la actividad son el precio del petróleo y las decisiones del país en materia de política petrolera.

Con los niveles exploratorios actuales y la coyuntura de precios internacionales es imposible aumentar las reservas para mantener el volumen de producción actual en el mediano plazo.

Comportamiento exploratorio:

- Entre 1977-1981 se presenta una marcada relación entre el precio y la perforación exploratoria obteniendo



como resultados el descubrimiento de Caño Limón en 1982.

- Con el descubrimiento de Caño Limón la actividad exploratoria vuelve a repuntar pasando de menos de 40 pozos exploratorios en 1983 a 85 pozos en 1988.
- Con la inclusión del sistema de producción escalonada en 1989 junto con la Reforma Tributaria de 1992 la perforación exploratoria en Colombia descendió en 7 años más de 400%, pasando de 85 pozos en 1988 a 16 pozos en 1995.
- Con la introducción del Factor R en 1994 en los contratos de Asociación se observa a partir de 1995 una leve recuperación llegando a 40 pozos perforados en 1998.
- La actividad exploratoria de los últimos 4 años no supera en promedio los 13 pozos A-3 debido a la caída en los precios del crudo.

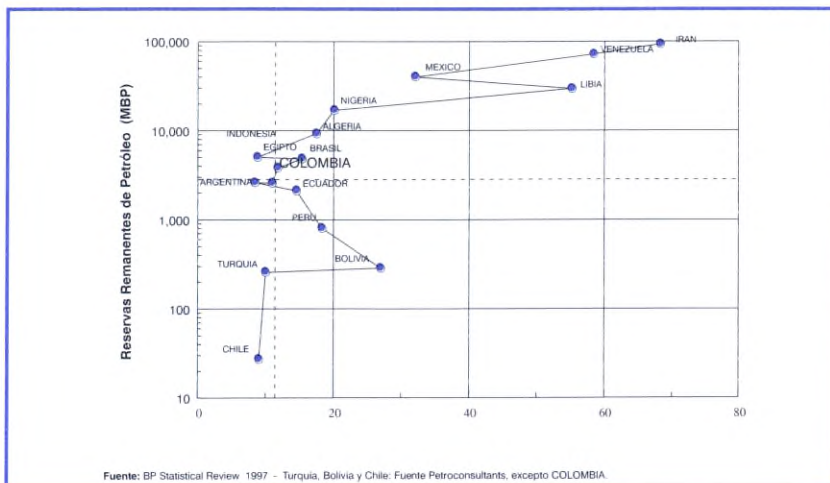
## ¿QUÉ DEBEMOS HACER?

Para poder tomar las decisiones a seguir en materia de política petrolera es necesario analizar variables como:

- Entorno Mundial
  - Relación reservas - producción
  - Balance entre prospectividad y economía de Colombia y el mundo.
  - Expectativas de precios del crudo.
- Evaluación del balance entre prospectividad y economía de los campos en Colombia.
  - Cubrimiento de Riesgo Exploratorio.
  - Prospectividad en Colombia.
- Evaluación Económica de los campos
  - Impacto de las diferentes variables fiscales y contractuales que afectan la economía del campo tales como regalías, impuesto a la renta, impuesto de remesa, participación de Ecopetrol y sistemas de depreciación y amortización de activos.

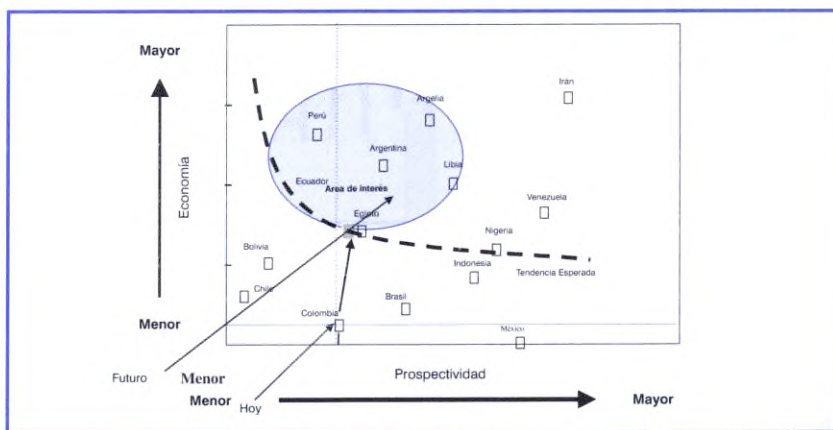
La relación reservas-producción de los países vecinos, con excepción de Venezuela, hacen prever un fuerte incremento en la competencia por atraer capitales de riesgo.

GRÁFICA 5.  
RELACIÓN RESERVAS/PRODUCCIÓN (AÑOS)



La tendencia mundial señala que a menor prospectividad mejores condiciones económicas.

GRÁFICA 6.  
MATRIZ RIESGO -ECONOMÍA VS PROSPECTIVIDAD DE CADA PAÍS

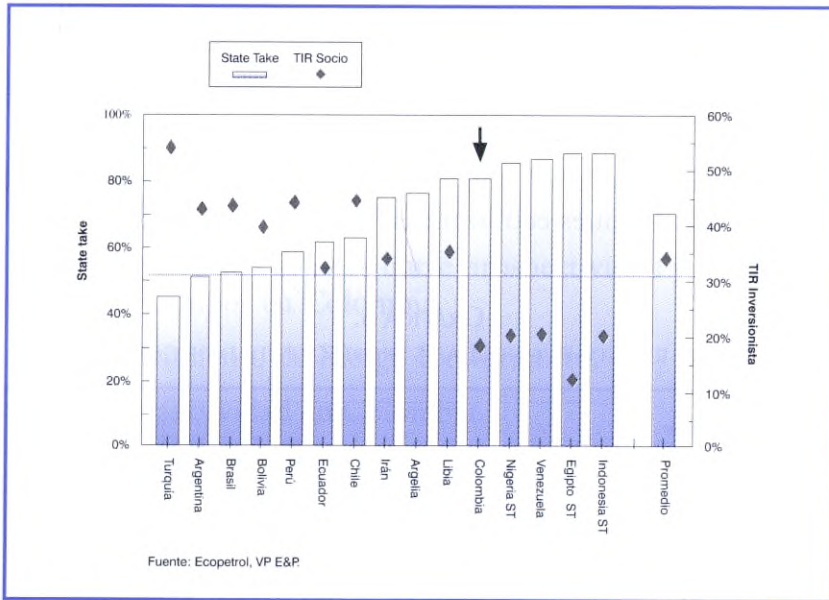




Para que Colombia sea competitiva, teniendo en cuenta el balance prospectividad-economía, se necesita mejorar la rentabilidad de los inversionistas acercandola a aquella de los países con prospectividad similar.

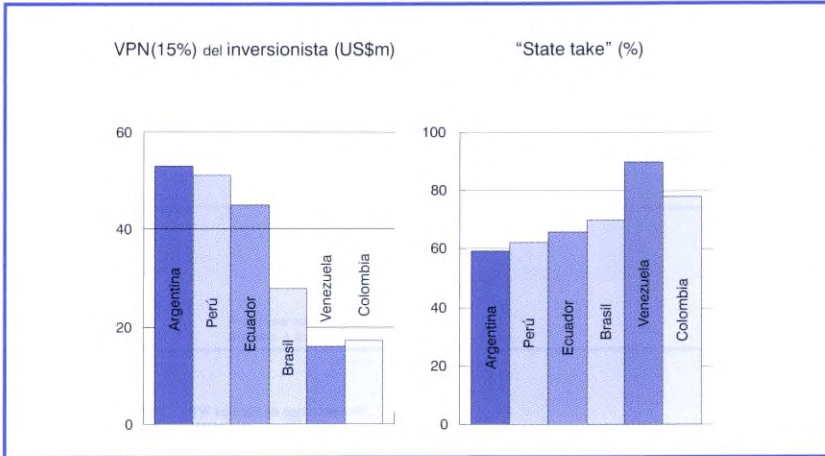
La competitividad económica colombiana es baja tanto en términos de “State take” como de rentabilidad para el inversionista.

GRÁFICA 7.



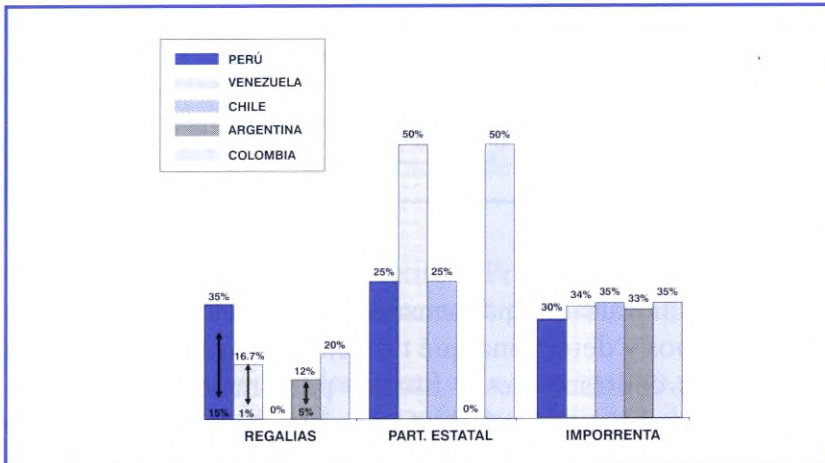
La rentabilidad de los proyectos en Colombia es del 17% aproximadamente, mientras que la rentabilidad promedio es de 30%.

GRÁFICA 8.



Bajo las condiciones contractuales actuales la economía de la actividad petrolera en Colombia es de las peores en América Latina.

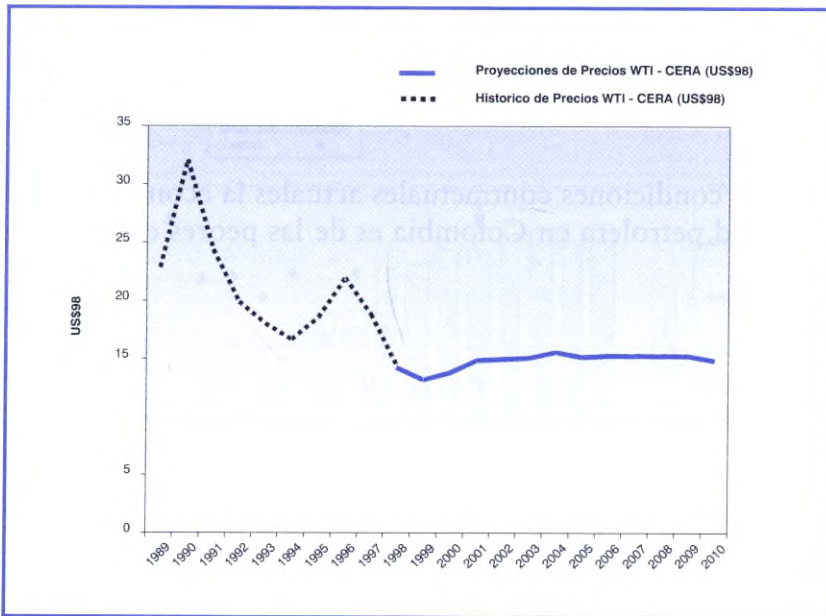
GRÁFICA 9.



Con excepción de Venezuela los demás países latinoamericanos son más atractivos en términos contractuales y fiscales que Colombia.

El mercado atraviesa una de las peores coyunturas de precios de los últimos 10 años y las perspectivas no son alentadoras.

GRÁFICA 10.

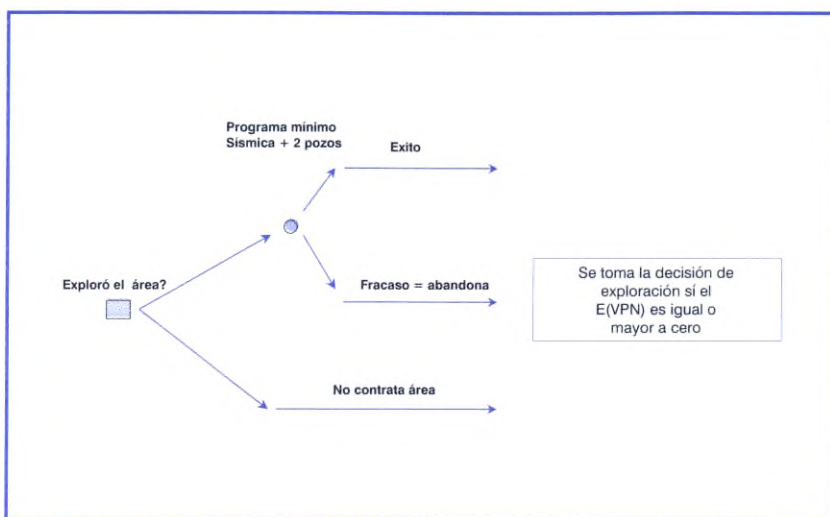


El precio es la variable mas sensible del modelo de valoración de los campos y determina qué tan lejos hay que ir en materia de cambios contractuales y fiscales para mejorar las condiciones de competitividad de Colombia frente a los demás países.



La decisión de inversión en exploración se toma haciendo un balance entre la prospectividad del área y las condiciones económicas de la operación.

GRÁFICA 11.

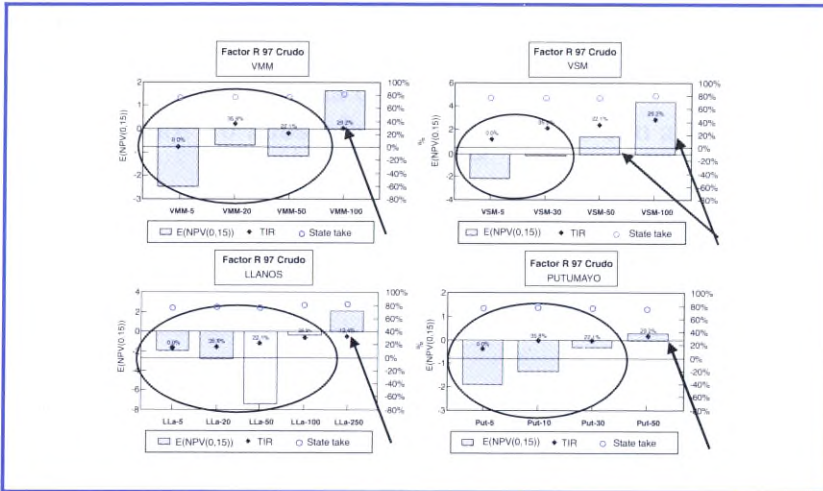


Para tomar la decisión de inversión en exploración se estima el Valor Presente Neto Esperado, VPNE, del proyecto, mediante una ecuación que combina el resultado económico (VPN) y la prospectividad (factor de éxito y de fracaso) de la siguiente manera:

$$E(\text{VPN}) = (\text{VPN Flujo caja éxito} * \text{Probabilidad de éxito}) - (\text{VPN flujo caja fracaso} * \text{probabilidad de falla})$$

El balance prospectividad/economía es negativo, el régimen contractual/fiscal actual sólo ofrece cobertura de riesgo en campos mayores a 100 MBLS con algunas excepciones.

GRÁFICA 12.



Con precios de realización del crudo por barril de US\$13, US\$15 y US\$18 únicamente se obtienen cobertura en el 24%, 44% y 64% de los campos respectivamente.

Supuestos para la evaluación económica de los campos y el análisis de cubrimiento de riesgo que se ofrece actualmente con el sistema contractual y fiscal vigentes.

- Se tomaron costos históricos de los campos en Colombia clasificándolos por tamaño y ubicación geográfica.
- Se proyectó la economía de 25 campos de diferentes tamaños, en diferentes cuentas geológicas y con los respectivos costos.
- Se tomó como base de cálculo un precio de crudo de realización de 15 dólares por barril y una tasa de descuento del 15% después de impuestos.

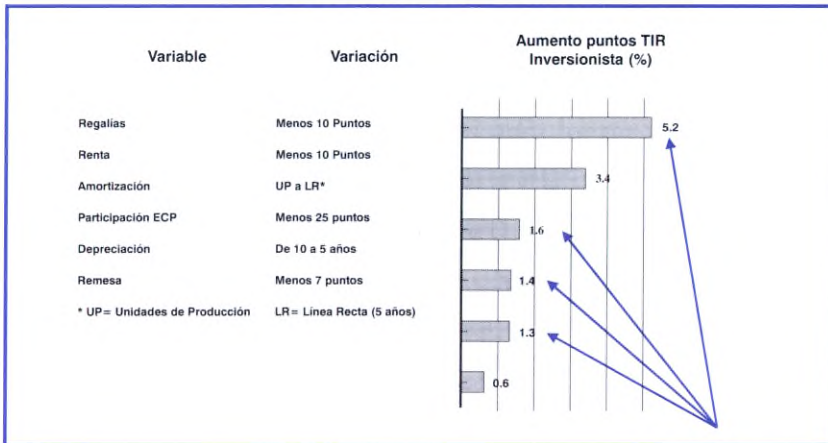
- Para la evaluación de los campos se utilizo como base de participación de Ecopetrol en las inversiones y producción el contrato de asociación que distribuye las inversiones y producción inicial 50/50 y luego hace uso del factor R.

## EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS CAMPOS EN COLOMBIA

Las variables que permitirían acercar la rentabilidad del inversionista a la exigida para el cubrimiento de riesgo son:

De modo lineal para lograr un impacto equivalente al que se obtiene reduciendo las regalías a 5%, el impuesto de renta tendría que ser del 12% viéndose no solamente los ingresos de las entidades territoriales sino también los del Gobierno central.

**GRÁFICA 13.**  
**SENSIBILIDAD TIR INVERSIONISTA A VARIABLES**  
**DEL ENTORNO ECONÓMICO**

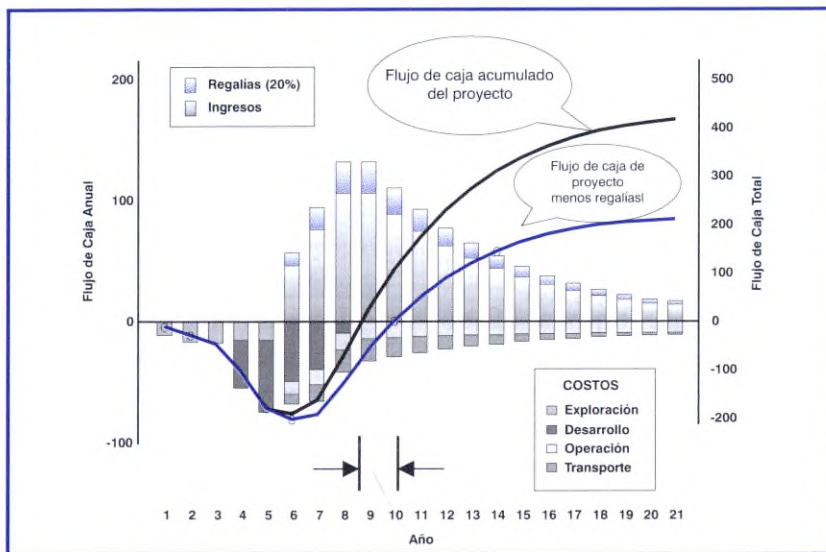




Una tasa de regalías constante afecta la realización de los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.

- Un esquema de regalías fijas:
  - Retarda la recuperación de los costos.
  - Desmotiva la ejecución de inversiones adicionales para proyectos de recuperación mejorada en la fase de declinación.
  - Es independiente de la magnitud de los costos de cada proyecto.
  - No tiene en cuenta el comportamiento de la producción (Ingresos).

GRÁFICA 14.



Las diferencias en impacto sobre la economía de los campos entre el impuesto de renta y las regalías se basan principalmente en el rubro del P&G al cual éstos son aplicados.

- Las regalías son impuestos que impactan directamente en los ingresos del campo sin tener en cuenta la estructura de costos del mismo afectando directamente su margen operacional.
- El impacto del impuesto de renta es del 35% sobre las utilidades con lo cual ya se ha considerado la estructura de costos propia de los campos sin afectar su margen operacional y por consiguiente tributa sobre la eficiencia de los mismos.
- Las regalías no sólo afectan el margen operacional sino que igualmente disminuye el recaudo por impuestos para el Gobierno Central en 20%.

### ¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS PROPUESTOS?

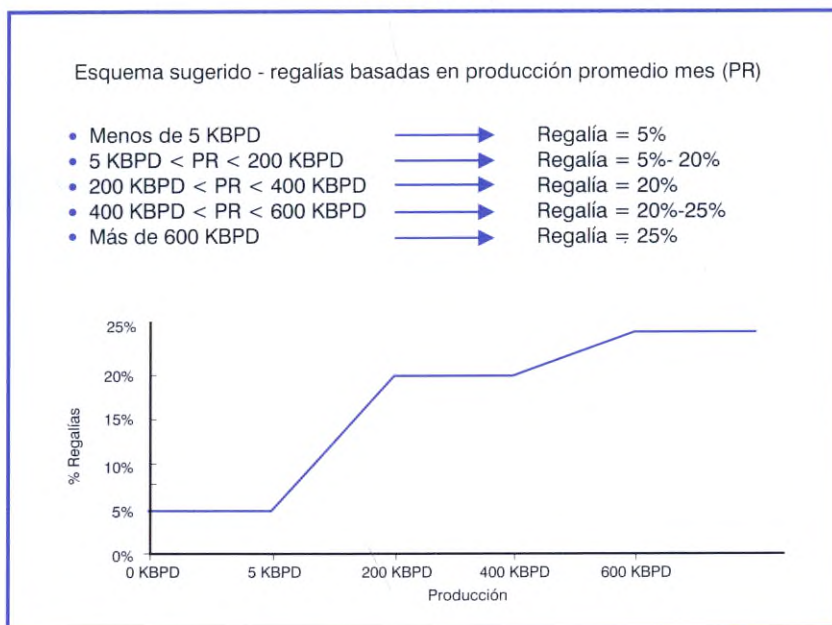
Los cambios fiscales y contractuales para lograr una rentabilidad objetivo del inversionista y ajustarse a la realidad del mercado son cuatro:

- El nuevo esquema de regalías variables (Ley del Plan) se aplica únicamente para los campos que sean declarados comerciales después de entrada en vigencia de la Ley con lo cual el monto de las regalías provenientes de la producción actual no se ven afectadas

- Modificación al % de participación de Ecopetrol en las inversiones y producción.
- Modificación del sistema de amortización de intangibles a uno de línea recta a 5 años (Incluido en la Reforma Tributaria).
- Ampliación temporal (1999-2005), de la cobertura del Plan Vallejo a nuevas reservas y producciones incrementales.

Fijación de porcentajes de regalías que varían durante la etapa de explotación del campo, de acuerdo con el volumen de producción.

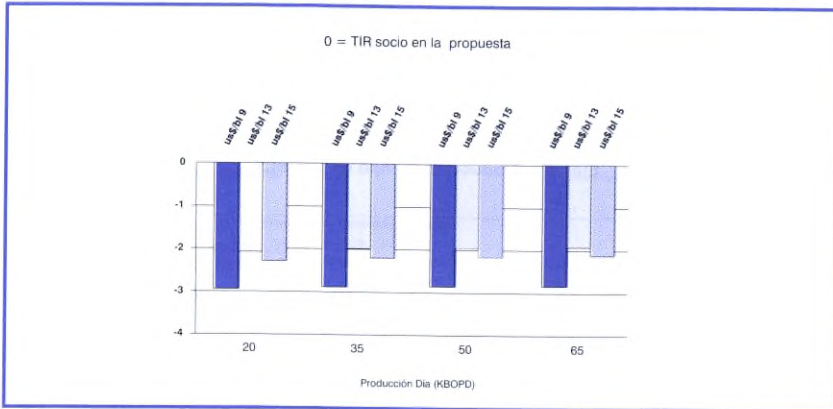
GRÁFICA 15.





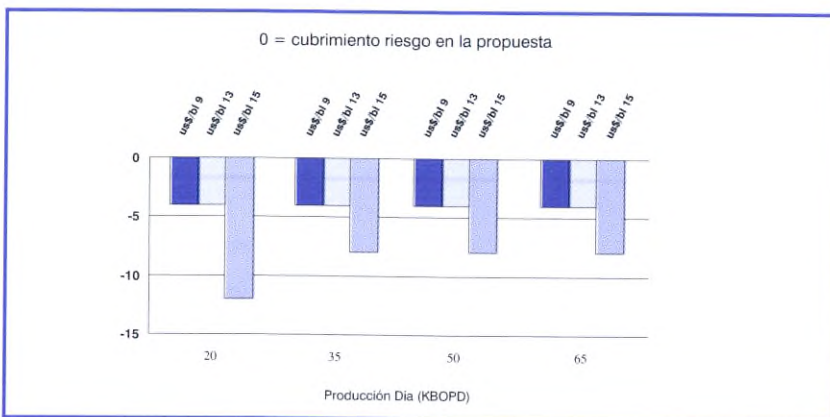
Tomando como base la rentabilidad y el cubrimiento de riesgo de la propuesta y aumentando la base de las regalías de 5 a 10% para diferentes niveles de precios y volúmenes de producción se obtiene:

GRÁFICA 16.



- Aumentando la base de regalías de 5 al 10% se reduce la rentabilidad del socio de 2 a 3 puntos porcentuales

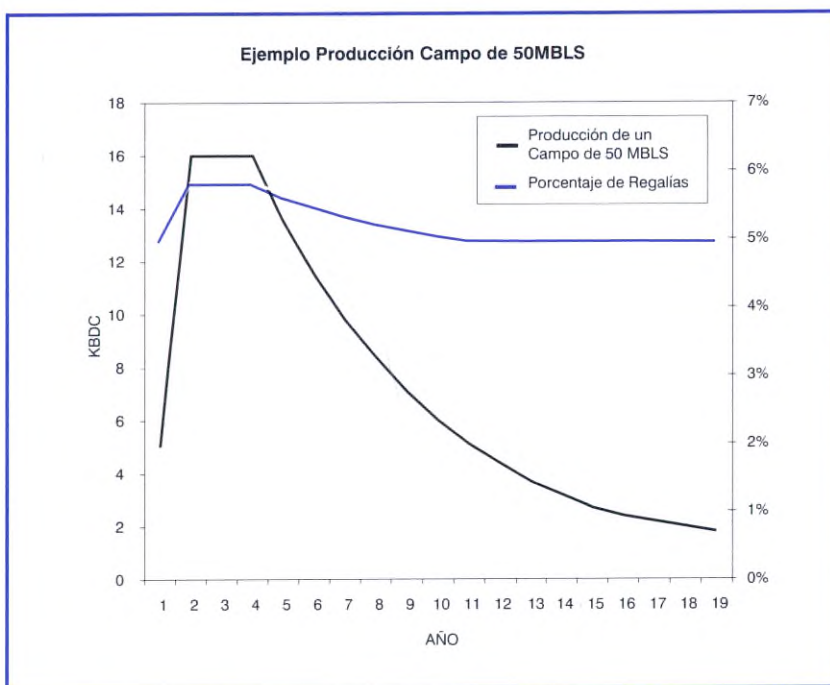
GRÁFICA 16A.



- Aumentar el valor mínimo de las regalías del 5 al 10% implica reducir el cubrimiento de riesgo de la propuesta sin importar los niveles de producción.

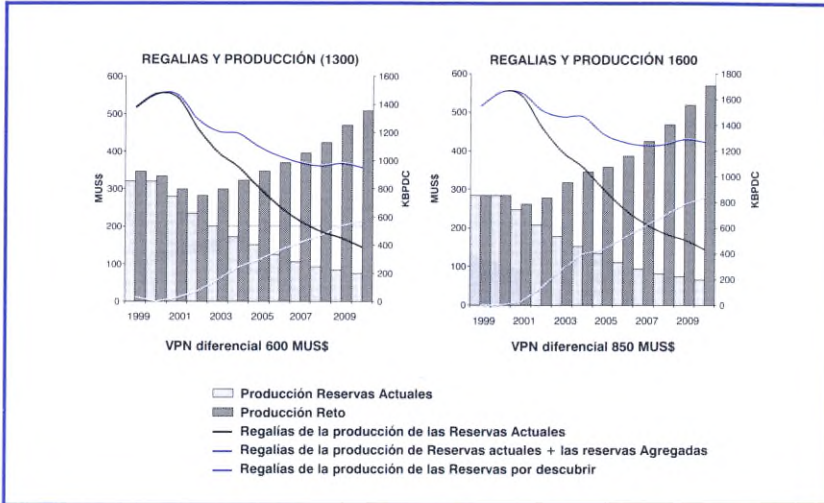
A mayor producción, mayor el porcentaje de regalías.

GRÁFICA 17.



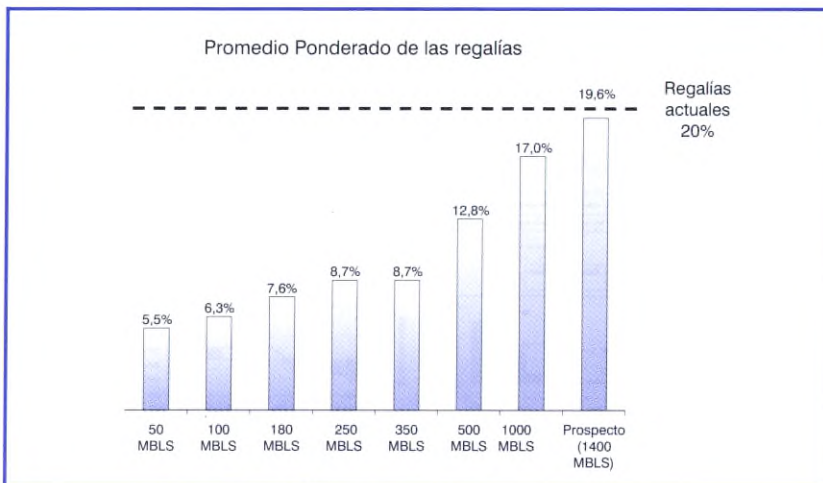
Bajo el esquema de regalías propuesto para El Plan reto (1300) y un campo promedio de 50 MBLS la Nación recibiría en términos de VPN(8%) MUS\$ 600 de dólares adicionales.

GRÁFICA 18.



El promedio ponderado de regalías para un prospecto del orden de 1400MBLs tipo Cusiana y Cupiagua sería del 19.6%.

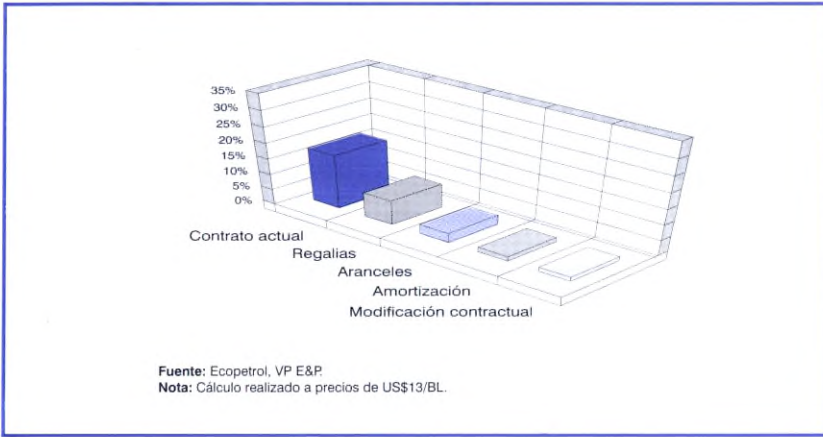
GRÁFICA 19.





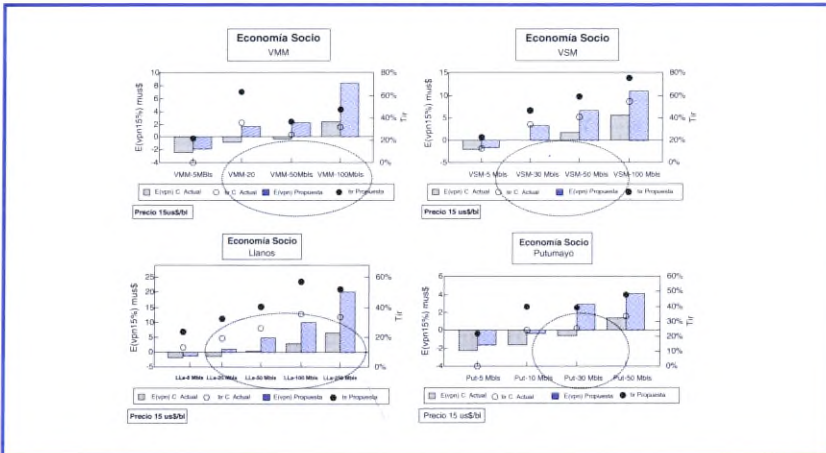
Los cambios propuestos elevan la rentabilidad del inversionista a niveles competitivos internacionalmente.

GRÁFICA 20.

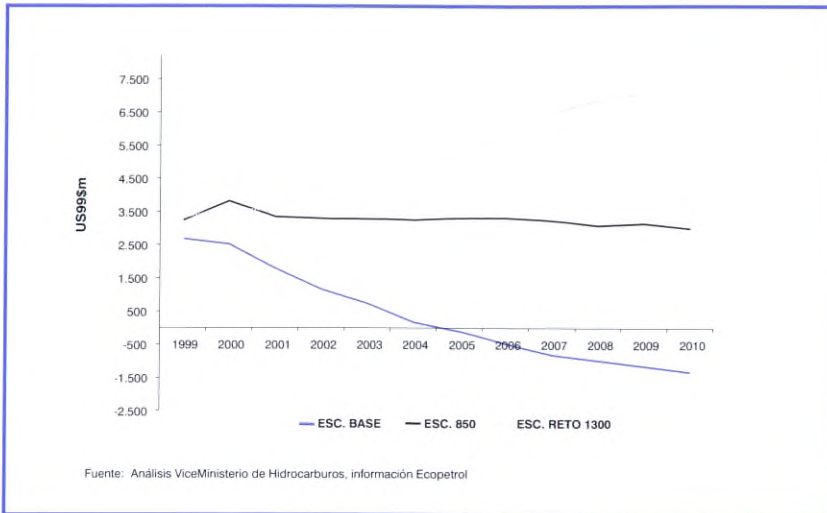


Con los cambios propuestos, se obtiene cubrimiento de riesgo exploratorio para la mayoría de los campos evaluados.

GRÁFICA 21.



GRÁFICA 22.



Además se obtiene un impacto positivo de más de US\$8,000 millones en el 2010 en la balanza de pagos.

# ANEXOS



## CONCLUSIONES SOBRE LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

Con la aprobación a principios de julio de 1999 de un esquema que reduce la participación de Ecopetrol en los nuevos proyectos petroleros, el Gobierno colombiano completó las modificaciones contractuales con las que busca revertir la tendencia que llevaría al país a convertirse en un importador neto de hidrocarburos a partir del año 2005.

El paquete de reformas incluye, además, la flexibilización de las regalías, un cambio en el método de depreciación de activos, la eliminación de licencias ambientales para algunas etapas de la actividad y la reducción del tiempo para su expedición en otras. Finalmente, la modificación del artículo

58 de la Constitución Nacional que autorizaba la expropiación sin indemnización, contribuye también a mejorar el clima de estabilidad y confianza del inversionista extranjero.

De esta forma, las autoridades confían en que, recuperada la competitividad internacional del sector, las compañías petroleras incluyan a Colombia en sus portafolios y contribuyan al logro de las ambiciosas metas fijadas por Ecopetrol para la primera década del nuevo siglo: invertir con participación privada 15.000 millones de dólares en actividades de explotación y desarrollo; perforar 650 pozos exploratorios en ese período; descubrir 5.700 millones de barriles de hidrocarburos y lograr una producción de 1,2 millones de barriles diarios en el año 2010.

Pero no sólo se busca que las compañías petroleras vengan al país, sino que se intenta también preservar la importancia de esta industria dentro de la economía. Este sector representa el 4,5% del PIB nacional, genera más del 20% de las exportaciones, un poco más del 12% de las transferencias a las entidades territoriales y, con su aporte a la Nación, ha ayudado a reducir en 0,3% el déficit fiscal del sector público no financiero.

El logro de las metas propuestas va a depender ahora de la respuesta que las medidas tengan por parte de las compañías privadas, nacionales y extranjeras; de la consolidación de los actuales precios internacionales del crudo y de lo que pase en adelante con las negociaciones de paz con los grupos alzados en armas.

Finalmente, hay un aspecto que vale la pena destacar y que tendría un impacto importante en el mediano plazo. Es prioritario que Ecopetrol destrabe el desarrollo de los únicos

prospectos ciertos que tiene el país, como son Samoré y Piedemonte, donde existen reservas estimadas en 2.300 millones de barriles de crudo. Esto daría un respiro mientras las actuales medidas empiezan a mostrar resultados.

Las autoridades del sector petrolero han intentado desde 1994 recuperar la competitividad de la industria a través de sucesivas modificaciones al régimen contractual. Sin embargo, en busca de este objetivo se ha caído en un ambiente de inestabilidad, en el cual las compañías prefieren esperar nuevas modificaciones antes que arrancar con nuevos proyectos.

Desde ese año, algunos términos de los contratos han sido modificados en cuatro oportunidades, sin que los indicadores fundamentales del sector (sísmica y perforación de pozos de exploración) hayan reaccionado. Y los resultados están a la vista: una dramática caída en la actividad exploratoria del país y una reducción permanente de las reservas de hidrocarburos en los últimos cinco años.

Los cambios recientes mejoran la rentabilidad de las compañías asociadas, pero habrá que esperar que otros factores del entorno, como la situación de orden público y las inciertas conversaciones de paz con la guerrilla, no neutralicen sus bondades.

En cuanto a los aspectos que más pesan sobre la rentabilidad de las compañías asociadas, el Ministerio de Minas y Energía, MME, encontró que las variables que mayor incidencia tienen son, en su orden, las regalías, el porcentaje de participación de Ecopetrol en los nuevos proyectos del sector y el plazo de depreciación de los activos. Sobre estas variables se tomaron importantes decisiones.



### *SE REDUCE LA PARTICIPACIÓN DE ECOPETROL EN NUEVOS PROYECTOS*

La Junta Directiva de Ecopetro autorizó a la empresa estatal reducir su inversión en la exploración y el desarrollo de los nuevos descubrimientos de hidrocarburos y reformó la fórmula de distribución de la producción con el asociado.

En los contratos anteriores o 50/50, Ecopetro aportaba el 50% de la inversión requerida y arrancaba participando en el 50% de los hidrocarburos producidos, porcentaje que crecía dependiendo del factor R. Ahora, con los nuevos contratos 30/70, Ecopetro aportará el 30% de la inversión requerida y empezará participando con el 30% de los hidrocarburos producidos hasta que la producción acumulada llegue a 60 millones de barriles.

Este esquema asegura el desarrollo de nuevos proyectos de hidrocarburos con una menor participación de Ecopetro, tanto en la inversión como en la producción. De esta manera, la empresa estatal reduce el grado de exposición o riesgo en el negocio y realiza una inversión acorde con su situación financiera.

### *FLEXIBILIZACIÓN DEL ESQUEMA DE REGALÍAS*

Antes de la aprobación de este nuevo esquema flexible de regalías, la ley había establecido una regalía fija del 20% sobre la producción de los campos. Estos recursos se reparten entre los municipios y departamentos productores y se utilizan para la financiación de proyectos a través del Fondo Nacional de Regalías.

Las simulaciones hechas por el MME señalan que una reducción de 10 puntos porcentuales en las regalías mejora en 5,2% la tasa interna de retorno de los inversionistas.

Apoyado en este análisis, el Gobierno decidió flexibilizar el porcentaje de regalías e incluyó un nuevo esquema dentro del Plan de Desarrollo 'Cambio para contruir la paz, 1999-2002', el cual fue aprobado por el Congreso el pasado 6 de mayo. El esquema rige únicamente para los campos descubiertos a partir de la promulgación de la ley del Plan.

A través de la reforma tributaria de finales del año pasado, se aprobó un cambio en la forma como las empresas debían depreciar sus activos intangibles. Antes, debían hacerlo a lo largo de los 22 años del período de producción de los campos, afectando todos los años el estado de pérdidas y ganancias. Ahora, se permite que las compañías deprecien en un término de cinco años todos sus activos intangibles. Esta aceleración genera un beneficio tributario importante para las empresas del sector, les permite mejorar su tasa interna de retorno en al menos un 1,6% y presentar mejores balances después de cinco años.

Los excesivos trámites ambientales y la tardanza en la expedición de las licencias han sido desde siempre una de las quejas de las compañías privadas del sector de hidrocarburos.

En esta dirección, el Ministerio del Medio Ambiente expidió el pasado 4 de mayo el decreto 788 de 1999, en el cual adopta normas importantes, entre ellas la eliminación de la obligación de presentar el Estudio de Impacto Ambiental para trabajos de prospección sísmica, excepto en aquellos casos destinados a la construcción de vías.

En segundo lugar, el Ministerio suprimió la licencia ambiental para los pozos de perforación y otras actividades menores de



la industria. Ahora, con la creación de un Área de Interés para Perforación Exploratoria, una licencia única cubre todos los pozos que las compañías necesiten perforar dentro de esa área, así como la construcción de las localizaciones y vías de acceso, las pruebas de producción y su transporte en carrotanques y líneas de flujo.

Finalmente, el Ministerio autorizó a las empresas petroleras que actualmente desarrollan operaciones en el país a acogerse a este nuevo esquema que, en opinión de las compañías privadas, constituye el paso más grande dado en esta área en los últimos años. También, en el decreto 1122 de 1999, por medio del cual se dictan normas para la eficiencia y eficacia de la administración pública, se aprobaron medidas que reducen el período para la expedición de las licencias ambientales.

Otra medida tiene que ver con la imposición de términos perentorios a las consultas que las compañías petroleras deben hacer con las comunidades, como un requisito para obtener la licencia ambiental. Dice la propuesta que la idea es establecer un término fijo y perentorio al final del cual, de no haberse llegado a un acuerdo con la comunidad, el Ministerio del Medio Ambiente determina si hay lugar o no al otorgamiento de la licencia ambiental.

Un primer aspecto que vale la pena resaltar es que las compañías privadas consideraron favorables las medidas aprobadas. Según el gremio que las representa, la Asociación Colombiana del Petróleo, ACP, el impacto más significativo sobre la economía de los proyectos proviene del efecto combinado de la flexibilización de las regalías y la reducción de la participación de Ecopetrol en los nuevos contratos.

En concepto, la modificación del sistema de depreciación es un paso adelante, pero una reducción en el número de años



no tiene una gran incidencia sobre la rentabilidad de los proyectos. El nuevo esquema de regalías, analizado individualmente, es bueno, aunque termina castigando a los campos grandes con regalías del 25%. Sin embargo, se reconoce que la competitividad de los campos pequeños y medianos mejoró sustancialmente bajo este nuevo esquema, lo cual es importante para el país, pues la mayoría de campos descubiertos tienen esta característica.

Antes de los cambios, el modelo económico utilizado por la ACP mostraba que para campos con reservas de hasta 75 millones de barriles, el Índice Relativo de Rentabilidad (IRR) del país se hallaba por debajo de IRR de Perú, Argentina, Cuba, China, Indonesia, Estados Unidos y el Reino Unido y sólo superaba al de Argelia y Ecuador. Una vez introducidas las modificaciones en las regalías y en la reducción de la participación de Ecopetrol en los nuevos contratos, el IRR varía favorablemente. Para campos de similar tamaño, el índice mejora en relación con el mismo grupo de países y solamente es superado por China y el Reino Unido. En las condiciones anteriores, para campos de hasta 1.500 millones de barriles descubiertos en áreas inactivas, el IRR era inferior al de los demás países de la muestra. Sin embargo, al incluir los nuevos cambios, el índice mejora frente a los demás países y solamente serían más altos los del Reino Unido, Argentina y Perú y el IRR colombiano superaría al de los Estados Unidos, Argelia, Indonesia, China, Cuba y Ecuador.

Fedesarrollo llevó a cabo recientemente un estudio para determinar el impacto de las medidas aprobadas sobre el Producto Interno Bruto, la balanza de pagos, las cuentas fiscales y los sectores sociales. Para este propósito, construyó tres escenarios.

En el primero (escenario bajo) se asumió que las autoridades no modifican los contratos de asociación. En el segundo (escenario medio) se introdujeron los cambios mencionados atrás, pero se supuso que las compañías petroleras no reaccionan demasiado en término de nueva inversión. En tercer escenario (alto) igualmente incorporó las reformas, pero en éste las empresas privadas incrementarían sustancialmente la inversión en el sector. La producción petrolera del país se reduciría sin reformas y con ellas se mantendría a niveles de 600 mil barriles diarios o se incrementaría gradualmente si hubiera una reacción muy positiva por parte de los inversionistas.

En cualquier caso, la producción y las exportaciones de Ecopetrol descenderían permanentemente y estas últimas desaparecerían en 2003 cuando su producción se destinaría a refinerías y a adquirir parte del crudo de las asociadas para cumplir con su objetivo de abastecimiento de combustibles del país.

Una comparación entre los escenarios mencionados revela que el sector de hidrocarburos podría aportar, gracias a los cambios en la política, 0,65 puntos del PIB por año en promedio. Esta cifra refleja el hecho que, no obstante que la nueva política es positiva, Colombia no es un país petrolero y el peso de este sector en la economía no es muy grande.

Como resultado de las medidas, además, el sector petrolero aportaría 15,3 puntos porcentuales al total de exportaciones del país y 13,8 a la inversión en el periodo de estudio (1999-2010), porcentajes que se explican por el mayor volumen de exportaciones y por los mayores montos de inversión requeridos para la construcción de infraestructura acordes con niveles de extracción superiores.



Por otro lado, buena parte del crecimiento de PIB en la próxima década se explicaría por el dinamismo de los sectores de la minería y la construcción. El auge del sector de hidrocarburos propiciado por las nuevas medidas y la importante reacción de las petroleras, estimularía el crecimiento de la minería en 49.1% contra una disminución del 21.1% si éstas no se hubiesen adoptado. Igualmente, el sector de la construcción crecería 43%, frente a 36,7% en el escenario bajo. La diferencia entre estos dos porcentajes no es elevada, pero su peso es significativo en el crecimiento del PIB.

Con estos resultados es posible concluir que el impacto de la reforma en la política petrolera tiene efectos focalizados en el crecimiento económico y que su magnitud en el agregado no es despreciable.

Las proyecciones de las cuentas externas del país señalan que con la nueva política las exportaciones de crudo aportarían 41 puntos porcentuales al crecimiento de las exportaciones totales en la próxima década, es decir, un 3,7% anual. A pesar de que las mayores exportaciones de crudo contribuirían a cerrar el déficit comercial del país, no tendrían el mismo efecto sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Esto se explica porque, si bien el país exportaría más petróleo, las compañías multinacionales envían el producto de las ventas a sus casas matrices, ya que se trata de exportaciones no reembolsables. En segundo lugar, remiten al exterior las utilidades generadas en el país, afectando la balanza de servicios. En consecuencia, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos no mostraría mejoría en ninguno de los tres escenarios e incluso en algunos casos empeoraría.



En síntesis, el déficit de la cuenta corriente sería equivalente al 6,3% como proporción del PIB en promedio para los próximos 10 años, en el escenario más alto.

La otra pregunta que se desprende del análisis de estos escenarios es: ¿Va a ser suficiente la inversión extranjera en petróleo para financiar estos déficit en cuenta corriente? La respuesta es no. Si bien en los escenarios con reformas mejorarían la cuenta de capital, los flujos no serían suficientes para cubrir el desequilibrio externo.

La evolución del sector petrolero afecta de manera importante las finanzas de la Nación y de las entidades territoriales. Para calcular su impacto e importancia relativa, se proyectaron las finanzas de Ecopetrol, de la Nación y de las entidades territoriales. Los resultados de las proyecciones para Ecopetrol no muestran mayores diferencias en los tres escenarios: las finanzas de la entidad registran una leve mejoría entre 2000 y 2002 y luego un lento deterioro a partir de 2003.

Sin embargo, en el escenario sin reformas hay menor elasticidad de la inversión a la producción, es decir, con una inversión cayendo obtiene un descenso de la producción menos rápida que con el escenario con reformas. En éste, la inversión también decrece pero la producción que le corresponde a Ecopetrol cae más rápido debido al esquema de distribución de 70/30.

Los estimativos de largo plazo del Gobierno central reflejan una recuperación de las finanzas entre 1999 y 2002 (explicada principalmente por la reforma tributaria de 1998 y por la recuperación de la economía desde 2000), pero muestran déficits crecientes a partir de 2003. Esto ocurre con y sin reformas petroleras. Sin embargo, estas últimas reducirían el déficit estimado en cada año, por ejemplo, en el año 2010 se

pasaría de 7,0% a 6,1%. Esto indica que los beneficios de las reformas, aunque positivos, no alcanzan a compensar la fuerte dinámica esperada del gasto público especialmente en los rubros de transferencias y de intereses de la deuda.

Un resultado similar se observa en el caso de las entidades territoriales, en que las proyecciones muestran un deterioro lento pero sostenido de las finanzas en la próxima década. Este comportamiento obedece al crecimiento de la carga de la deuda y a la poca elasticidad de algunos tributos, especialmente de los departamentales. Es claro que incluso hoy algunos departamentos y municipios se encuentran en situación de insolvencia y difícilmente saldrán de ella en corto plazo. En síntesis, el mayor ingreso por regalías y otros recursos derivados de la reformas en el sector petrolero, no son suficientes para contrarrestar las presiones deficitarias.

El desempeño del sector petrolero afecta la inversión social a través de un incremento de los ingresos corrientes del Gobierno central que se traduce en un mayor valor del situado fiscal y en mayores transferencias.

La diferencia entre hacer cambios en la política petrolera y no hacerlos es de 4,2 billones de pesos constantes de 1996 adicionales, que las entidades territoriales podrían invertir en diferentes áreas sociales. Asumiendo que las entidades cumplen con los porcentajes de inversión establecidos por la ley para salud y educación, éstas tendrían recursos adicionales por 594 mil millones de pesos para salud, 1,1 billones de pesos para educación y 2,4 para otras inversiones (recreación, vivienda e infraestructura, entre otros).

El Gobierno aprobó recientemente la creación de un fondo pensional y estableció cambios en el sistema contable de Ecopetrol que obligan a la entidad a que, como administradora



de un recurso natural no renovable (crudo y gas), genere valor y lo transfiera a su dueño, la Nación. Estas dos medidas impulsarán a Ecopetrol a mejorar su eficiencia y rentabilidad en las diversas áreas de su operación.

El pasivo pensional de Ecopetrol asciende a \$4,2 billones, monto que equivale al 40% de sus activos y que representa el 50% del total de sus pasivos. De estos recursos, la empresa ha provisionado solamente el 11%, es decir, unos \$405.000 millones.

Para evitar los riesgos de no pago de las mesadas a sus pensionados, o que este pasivo tenga que ser asumido por la Nación, el Gobierno ordenó en días pasados la constitución de un patrimonio autónomo que sirva para garantizar esta obligación. El objetivo es lograr que, en el término de ocho años, se cubra al menos el 70% de este pasivo. El fondo se nutrirá de los recursos que Ecopetrol ha provisionado hasta ahora, más nuevos aportes que cada año debe efectuar hasta lograr ese propósito.

Igualmente, se estableció que las apropiaciones de recursos con destino al Fondo pensional se harán una vez Ecopetrol cubra los gastos de operación y el servicio de la deuda, pero tendrán prioridad frente a gastos para inversión y para el pago de excedentes financieros a la Nación.

Aunque la reforma es positiva, no soluciona el problema del pasivo pensional de Ecopetrol. En la medida en que aquella no implica la incorporación de los trabajadores a la Ley 100, las obligaciones seguirán creciendo y difícilmente el nuevo patrimonio autónomo se ajustaría a ellas. Persisten aún trabajadores privilegiados a la luz del régimen general de pensiones, los cuales, a diferencia de la mayoría de trabajadores colom-



bianos, no están obligados a hacer aportes individuales para conformar su pensión.

El grave problema de Ecopetrol persiste y la única solución duradera sería evitar que continúen las alzas desmesuradas en los beneficios obtenidos por los trabajadores por la vía de este régimen especial de pensiones.

La segunda medida adoptada por el Gobierno tiene que ver con la reestructuración del patrimonio de Ecopetrol y de su sistema contable, a la luz de una norma constitucional según la cual el propietario de los recursos naturales no renovables es la Nación, quien los entrega a Ecopetrol para que los administre con criterio competitivo.

Lo que venía haciendo Ecopetrol era contabilizarlo como un ingreso propio, el cual se utilizaba para encubrir pérdidas en otras actividades de la empresa. En adelante, el petróleo que le entrega la Nación a Ecopetrol será un aporte del Estado y como tal debe registrarse en su contabilidad. Sus estados de pérdidas y ganancias deberán reflejar ese hecho y permitir que esos aportes a Ecopetrol sean transferidos a la Nación al final de cada período. En estas condiciones, la contabilidad de Ecopetrol reflejará mejor la realidad de la empresa y el país podrá exigirle resultados sobre la administración que hace la entidad del petróleo de los colombianos.

Obligado a rendir cuentas, lo que está en juego es básicamente la operación directa de Ecopetrol, que según los análisis en el período 1987-1997 dejó a la empresa pérdidas por más de US\$5.200 millones, mientras la operación asociada, es decir, a través de compañías privadas, arrojó utilidades por cerca de US\$10.000 millones.

Parte de estas utilidades se utilizaron para subsanar el déficit en caja de Ecopetrol y no fueron contabilizados como recursos que pertenecían a la Nación. Otro tanto se destinó a suplir los sobrecostos de las refinerías, estimados en US\$1,50 por barril comparando con refinería de similares condiciones en otras partes del mundo, y a mantener el régimen laboral especial.

Hablando de refinería, sería importante que Ecopetrol muestre que la inversión de 600 millones de dólares que tiene previsto hacer en la ampliación de la refinería de Cartagena es rentable para el país, puesto que de lo contrario, sería mejor que el sector privado asuma este proyecto.

Ser rentable para Ecopetrol significará en el plano laboral evitar aumentos en el tamaño de su planta de personal; acordar con sus trabajadores incrementos salariales que no sobrepasen la tasa de inflación; impedir cambios en la base salarial que constituye la base para estimar la mesada pensional, y corregir las inequidades de su régimen pensional especial transfiriendo a sus trabajadores al mismo régimen de los demás trabajadores colombianos, es decir, al sistema ordenado por la Ley 100\*.

---

\* Tomado de la Revista Cambio.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA, PROYECTO DE LEY 165 DE 1999

Debido que el Gobierno Nacional a través del Ministro de Minas y Energía y la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, se pronunció sobre el mencionado proyecto, el suscrito Ponente ha considerado necesario acoger algunas de las modificaciones propuestas por esas entidades tales como:

Sostiene el Gobierno Nacional que no es conveniente que en esta Comisión estén los regulados por esta razón se elimina del proyecto los siguientes numerales del Artículo 2º, 2.3., 2.4., 2.5., 2.6. y los párrafos 2º. y 3º .

Se le agrega por insinuación de la CREG al Super Intendente de Industria y Comercio, y el siguiente párrafo, así:

“2.5. El Superintendente de Industria y Comercio, con voz pero sin voto.”



“Parágrafo 3º.- Para la toma de decisiones que afecten en general a los regulados será necesario oírlos previamente antes de la toma de la decisión.”

Igualmente se acogen algunas adiciones propuestas por el doctor Parmenio Cuéllar, Presidente de Fendipetróleo.

Con las presentes modificaciones solicitadas por el Gobierno Nacional, comedidamente solicito se sirvan aprobar el presente proyecto de Ley.

Por todas estas razones, solicito a la Honorable Cámara de Representantes se lleve a cabo el Segundo Debate a este Proyecto de Ley, con las presentes modificaciones.

*LUIS ALFREDO COLMENARES CHÍA*  
*Representante a la Cámara*  
*Comisión V*

# PROYECTO DE LEY No 165 DE 1999, CÁMARA

Por la cual se crea la Comisión de Regulación de Refinación, Transporte, distribución y Comercialización de Combustibles Derivados del petróleo y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE COLOMBIA

**DECRETA:**

## TÍTULO I CREACIÓN Y ESTRUCTURA

**Artículo 1º. Creación.** Créase la Comisión de Regulación de Refinación y Transporte, Distribución y Comercialización de Combustibles Derivados del Petróleo, en adelante Comisión

de Regulación, como una Unidad Administrativa Especial, con independencia administrativa, técnica y patrimonial y adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

**Artículo 2º. Composición.**— Las Comisión de Regulación estará integrada por:

- 2.1. El Ministro de Minas y Energía o el Vice Ministro, quien la presidirá.
- 2.2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o el Vice Ministro.
- 2.3. Dos expertos comisionados de dedicación exclusiva, designados por el Presidente de la República para períodos de tres años, reelegibles y no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Uno de ellos, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de coordinador de acuerdo con el reglamento interno. Al repartir internamente el trabajo entre ellos se procurará que los dos tengan oportunidad de prestar sus servicios respecto de las diversas clases de asuntos que son competencia de la Comisión de Regulación.
- 2.4. El Director del Departamento Nacional de Planeación.
- 2.5. El Superintendente de Industria y Comercio, con voz pero sin voto.

**Parágrafo 1o.**— Los Ministros sólo podrán delegar su asistencia en los Vice Ministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación en el Subdirector.

**Parágrafo 2º.**— Todas las decisiones de la Comisión de Regulación serán tomadas por la mitad mas uno de sus integrantes.



**Parágrafo 3º.**— Para la toma de decisiones que afecten en general a los regulados será necesario oírlos previamente antes de la toma de la decisión.

**Artículo 3º.**— **Estructura orgánica de la Comisión.** Para el cumplimiento de las funciones que les asigna esta ley, la Comisión de Regulación tendrá únicamente la siguiente estructura orgánica.

3.1. Comité de dos Expertos Comisionados.

3.2. Coordinación General.

- a. Coordinación Ejecutiva a cargo de uno de los Expertos Comisionados.
- b. Un Coordinador Administrativo, que será el Secretario General.

3.3. áreas Ejecutoras.

- a. Un Asesor Técnico.
- b. Un Asesor Jurídico.

**Artículo 4º.**— **Manejo de los recursos.** Para manejar los recursos de la Comisión de Regulación, se autoriza la celebración de un contrato de fiducia, con observancia de los requisitos legales que rigen esta contratación. La fiduciaria manejará los recursos provenientes del presupuesto nacional para su funcionamiento y lo que recauden de los aportes de los regulados y de las ventas de sus publicaciones con sujeción al Código de Comercio.

## TÍTULO II FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN

**Artículo 5º. Funciones y facultades generales.** La Comisión de Regulación tiene la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, promover la competencia, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales:

- 5.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.
- 5.2. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.
- 5.3. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas en la prestación de los servicios de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo.
- 5.4. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo y se

sometan a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle a la autoridad respectiva que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.

- 5.5. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley en lo que se refiere a materias de su competencia.
- 5.6. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.
- 5.7. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia.
- 5.8. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo y señalar cuando haya suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sean libres.
- 5.9. Reestructurar las empresas monopolísticas oficiales en el campo de los servicios públicos de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia y competitividad, definidos por la Comisión de Regulación.
- 5.10. Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles



derivados del petróleo, adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los usuarios; y exigir que en los contratos que se suscriban entre ellos se especifiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.

- 5.11. Dictar los estatutos de la Comisión de Regulación y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.
- 5.12. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta ley.
- 5.13. Le corresponderá la aplicación de todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno, tales como amonestación, multas hasta de 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes, suspensión y cierre del establecimiento, previo el procedimiento especial indicados en los reglamentos y en su defecto en el procedimiento gubernativo.
- 5.14. Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta ley.
- 5.15. Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas en las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo.
- 5.16. Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, y sobre la protec-

ción de los derechos de los usuarios en lo relativo a la comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.

- 5.17. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas para utilizar los poliductos existentes y acceder a ellos; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte de acuerdo con las reglas de esta ley.
- 5.18. Incentivar la construcción de nuevas refinerías y poliductos.
- 5.19. Absolver consultas sobre las materias de su competencia.
- 5.20. Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades en un mismo sector o sectores afines en la prestación de cada servicio público de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo.
- 5.21. Realizar publicaciones periódicas para mantener informado a todas las autoridades y regulados, sobre las reglamentaciones y conceptos emitidos.
- 5.22. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

**Artículo 6º.- Funciones especiales de la Comisión de Regulación.** Con sujeción a lo dispuesto en esta ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de la Comisión de Regulación las siguientes:

- a. Regular el ejercicio de las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, propiciar la competencia en estos sectores y proponer la adopción de las medidas necesarias para impedir abusos de posición dominante y buscar la liberación gradual de los mercados hacia la libre competencia. La Comisión de Regulación podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.
- b. Expedir regulaciones específicas para las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo,
- c. Establecer el reglamento de operación para realizar el planeamiento y la coordinación de las operaciones de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo.
- d. Fijar las tarifas de transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esta ley, bajo el régimen que ella disponga.
- e. Determinar las normas sobre calidad, medida y control de los combustibles y las sanciones a que haya lugar para las empresas que no observen la Ley.
- f. En razón de la naturaleza del servicio público de las actividades de refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo, la Comisión de Regulación, podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibra-



ciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público.

- g. Fijar los márgenes de evaporación.
- h. Fijar las metodologías para el cálculo y recaudo de las sobretasas.
- I. Incentivar el uso de combustibles alternos tales como el Gas Natural Comprimido, GNV, o el Gas Licuado del Petróleo, GLP. Sólo para los casos del Gas Natural, en coordinación con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), fijando metodologías de precios.
- j. Estudiar a escala nacional los problemas y necesidades actuales y futuros en materia de refinación, importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo.
- k. Elaborar planes de refinación, importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo, a corto y a largo plazo, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- l. Evaluar periódicamente los resultados de los planes de refinación, importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo.
- ll. Conceptuar si los proyectos públicos o privados de instalación o de ensanche de refinerías o de las actividades de importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo, se ajustan a los planes adoptados por el Gobierno Nacional.

- m. Fijar las reglas claras a los refinadores, importadores, transportadores, comercializadores, distribuidores de los combustibles derivados del petróleo, privados o públicos; y deberá, tomar en cuenta la trascendencia de los proyectos en el desarrollo económico regional o nacional, la financiación de los mismos, su rentabilidad, la productividad social de la inversión, la contribución de ésta al ingreso nacional y los efectos de la misma en la balanza de pagos del país y en la estructura de precios de los productos refinados;
- n. Estudiar y aprobar las importaciones de combustibles derivados del petróleo.
- ñ. Fijar las reglas claras para la comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo en las áreas de frontera de conformidad con la Ley 191 de 1995.
- o. Establecer las metodologías de precios y de tarifas teniendo en cuenta la experiencia internacional y los estudios de benchmark, con los necesarios ajustes a la topografía y condiciones climáticas del país.
- p. Establecer el acceso a la infraestructura de transporte de Ecopetrol que será definida mediante la expedición de un reglamento de transporte en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la vigencia de la Ley.
- q. Establecer la metodología de la tarifa estampilla la cual deberá acompañarse de la creación de un fondo de inversión y mantenimiento de la red de poliductos de forma que en las ciudades donde no se hace uso de la red, el monto de la estampilla nutra ese fondo, que regirá hasta cuando se consideren dadas las condiciones para sustituir el régimen de estampilla por otro que reconozca la distancia.

- r. Elevar la eficiencia en el sector.
- s. Estimular nuevos agentes en el sector, promover la competencia en la refinación y en la distribución mayorista y minorista, en condiciones de igualdad de tratamiento de los agentes existentes y nuevos, y, transparencia de la gestión reguladora del Estado.
- t. Establecer los márgenes, tarifas y precios de acuerdo con criterios de equidad entre las distintas regiones del país, adecuada rentabilidad de las inversiones de reposición y ampliación de redes e instalaciones, estabilidad de nivel general de precios y protección de los derechos del consumidor.
- u. Aplicar, interpretar y hacer cumplir las leyes, decretos y normas en cuanto a precios al consumidor final, márgenes de los distribuidores y tarifas de transporte.
- v. Definir las metodologías para el cálculo de los precios al consumidor, de referencia u obligatorios, según el régimen que establezca para los distintos municipios, de acuerdo con el grado de competencia de los mercados minoristas locales.
- w. Organizar el sistema de transporte, en una secuencia de la transición de la situación actual hacia una de acceso no restringido; definir los reglamentos de construcción y operación de los ductos de combustibles.
- x. Establecer un marco adecuado para la inspección y vigilancia de la red de distribución mayorista y minorista, definiendo para ello los recursos financieros, el vehículo de administración y las sanciones pecuniarias y administrativas a los infractores de las normas de



calidad, medio ambiente, seguridad industrial e información.

### **TÍTULO III**

## **IMPORTACIÓN REFINACIÓN, TRANSPORTE, COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO**

**Artículo 7º.- Fomento de las Actividades.** El fomento y desarrollo de la importación, refinación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo, se adelantará de acuerdo con planes nacionales para cada una de estas actividades elaborados por la Comisión de Regulación.

**Artículo 8º.- Instalación y ensanche de estas Actividades.** La instalación o el ensanche de refinerías o de las actividades de importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo, requiere la aprobación de los respectivos proyectos por la Comisión de Regulación.

**Artículo 9º.- Coordinación Proyectos.** Los proyectos de instalación o ensanche de refinerías o de las actividades de importación, transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo, deberán coordinarse con los Planes Generales de Desarrollo. La Comisión de Regulación establecerá la forma de presentación de los proyectos y los trámites a que hayan de someterse.

**Artículo 10.- Funciones Especiales.** Es función especial de la Comisión de Regulación, con respecto a la actividad de comer-

cialización intervenir y participar en todo el proceso para definir políticas de comercialización del crudo excedente para la exportación y ordenar realizar procesos de Maquila con el petróleo de propiedad de la Nación a través de ECOPETROL, para satisfacer el mercado interno y eventualmente comercializar en el exterior excedentes de los productos.

#### **TÍTULO IV**

### **IMPORTACIONES DE COMBUSTIBLES LÍQUIDOS DERIVADOS DEL PETRÓLEO**

**Artículo 11.**— De la importación de combustibles derivados del petróleo. Toda persona natural o jurídica que se encuentre interesada en importar combustibles para su propio consumo o para comercializarlos dentro del territorio nacional podrá hacerlo, pero para poder transportarlos, consumirlos, distribuirlos o comercializarlos deberá inscribirse ante la Comisión de Regulación para garantizar la seguridad en el manejo de los combustibles. La inscripción se realizará conforme al reglamento que para el efecto expida la Comisión de Regulación.

**Parágrafo.**— En el evento que la Compañía sea extranjera, deberá dar cumplimiento al Parágrafo del artículo 3o. de la Ley 10a. de 1961.

**Artículo 12.**— De la calidad de los combustibles derivados del petróleo importados. El combustible que se importe deberá tener la calidad que especifique la Comisión de Regulación. Dicha calidad deberá certificarse antes de la entrada del combustible al país, por una compañía de inspección independiente aceptada por la Comisión de Regulación y la Dirección de Hidrocarburos vigilará el cumplimiento de estos requisitos.

En caso que el combustible requiera ser aditivado para cumplir especificaciones de calidad, el importador deberá ceñirse a este requisito, importando producto aditivado o, en su defecto, aditivándolo por cuenta propia en sus instalaciones en el país, o contratando con un tercero este proceso, que deberá realizarse en todo caso antes de su distribución o consumo.

La aditivación mencionada deberá cumplir con las prescripciones establecidas por la Comisión de Regulación.

El incumplimiento de las obligaciones aquí señaladas acarreará las sanciones pertinentes.

**Parágrafo 1o.**— Queda absolutamente prohibido la importación y el ingreso al Territorio Nacional de Gasolina con presuradores de octanaje que contengan plomo como el tetraetilo de plomo.

**Parágrafo 2º.**— Todos los combustibles derivados del petróleo deberán cumplir las especificaciones de calidad dadas por la Comisión de Regulación.

**Artículo 13.**— De las obligaciones tributarias a que están sometidos los importadores de combustibles derivados del petróleo. Los importadores de combustibles para consumo propio o venta dentro del territorio nacional, deberán pagar los impuestos de ley.

**Artículo 14.**— Del giro de los recaudos por concepto de impuestos. Los recaudos que se causen con motivo de las importaciones a que se refiere el presente artículo, y su posterior consignación a favor de la Dirección General del Tesoro, se regirá por los convenios celebrados entre la DIAN y las entidades recaudadoras con sujeción a las normas que los rijan.



**Artículo 15.**— **Del recaudo de los demás impuestos.** Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la Declaración de Importación, el importador cancelará a órdenes de la Administración de Impuestos Nacionales los demás impuestos vigentes.

**Artículo 16.**— **Instalaciones para las importaciones.** La instalación o el ensanche de instalaciones para las importaciones requiere la aprobación de los respectivos proyectos por la Comisión de Regulación y la Dirección de Hidrocarburos vigilará el cumplimiento de estos requisitos.

## **TÍTULO V**

### **CRITERIO GENERAL DE LAS TARIFAS**

**Artículo 17.** **El régimen tarifario.** El régimen tarifario en los servicios públicos de refinación, importación, transporte, distribución y comercialización de combustibles derivados del petróleo, a los que esta ley se refiere, está compuesto por reglas relativas a:

- 17.1. El régimen de regulación o de libertad.
- 17.2. Las reglas relativas a las prácticas tarifarias restrictivas de la libre competencia, y que implican abuso de posición dominante;
- 17.3. Las reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

**Artículo 18.**— **Criterios para definir el régimen tarifario.** El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficien-

cia económica, neutralidad, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

- 18.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no sólo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de los servicios de transporte, comercialización y distribución de los combustibles derivados del petróleo sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste.
- 18.2. Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas son iguales. El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades.
- 18.3. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un

sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

- 18.4. Por simplicidad se entiende que las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
- 18.5. Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.
- 18.6. Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario. Si llegare a existir contradicción entre el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.
- 18.7. Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirá la Comisión de Regulación. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa.

**Artículo 19.- Regulación y libertad de tarifas.** Al fijar sus tarifas, las empresas se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:

- 19.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la Comisión de Regulación para fijar sus tarifas. De acuerdo con los estudios de costos, La Comi-



sión de Regulación podrá establecer tope máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

19.2. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la Comisión de Regulación, con base en los criterios y definiciones de esta ley.

19.3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a la Comisión de Regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de esta ley.

**Artículo 20.— Restricciones al criterio de recuperación de costos y gastos de operación.** En las fórmulas de tarifas la Comisión de Regulación garantizarán a los usuarios a lo largo del tiempo los beneficios de la reducción promedia de costos en las empresas que prestan el servicio; y, al mismo tiempo, darán incentivos a las empresas para ser más eficientes que el promedio, y para apropiarse los beneficios de la mayor eficiencia.

Con este propósito, al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas, la Comisión utilizará no sólo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas nacionales o internacionales que operen en condiciones similares, pero que sean más eficientes.

También podrá la Comisión de Regulación, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con un factor que

mida los aumentos de productividad que se esperan en ella, y permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos.

**Artículo 21.**— **Consideración de las diversas etapas del servicio.** Para establecer las fórmulas de tarifas se calculará por separado, cuando sea posible, una fórmula para cada una de las diversas etapas del servicio.

## TÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 22.**— De conformidad con el Artículo 212 del Código de Petróleos, la importación, refinación, transporte, comercialización y distribución de combustibles derivados del petróleo es un servicio público que se prestará de acuerdo con la Ley.

**Artículo 23.**— **Obligación de los explotadores.** Todo explotador de petróleo está en la obligación de destinar o vender preferentemente su producción hasta satisfacer el mercado interno.

- a. A las refinerías oficiales, y
- b. A las privadas que funcionen en el territorio nacional.

**Artículo 24.**— **Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Ministerio de Minas y Energía**  
**BIBLIOTECA**



MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA



01000133

BIBLIOTECA

El costo de no explorar / Debate  
petrolero colombiano ; Luis Alfredo  
Colmenares Chía, citante

338.2 D286i Ej.1

FECHA  
DEVUELTO